

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LA QUESTION

DE LA

Suppression des Sous-Préfets

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Samedi 20 mars 1909 à 2 h. 1/2

PAR

J. GARRIGUES

Président : M. JACQUELIN, *professeur.*
Suffragants { MM. BERTHÉLEMY, *professeur.*
SAUZET, *professeur.*

PARIS
IMPRIMERIE HENRI JOUVE
15, Rue Racine, 15

1909

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LA QUESTION

DE LA

Suppression des Sous-Préfets

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Samedi 20 mars 1909 à 2 h. 1/2

PAR

J. GARRIGUES



Président : M. JACQUELIN, *professeur.*

Suffragants { MM. BERTHÉLEMY, *professeur.*
SAUZET, *professeur.*

PARIS
IMPRIMERIE HENRI JOUVE
15, Rue Racine, 15

—
1909

A MA GRAND'MÈRE

*Témoignage de sincère et
profonde affection*

Garrigues

La Question de la suppression des Sous-Préfets

INTRODUCTION

Comment se pose actuellement la question de la suppression des sous-préfets

La question de la suppression des sous-préfets est intimement liée à la question de la décentralisation. Aussi étudier l'évolution qu'ont subie les idées décentralisatrices c'est aussi passer en revue les diverses phases par lesquelles sont passées les réformes proposées pour supprimer les sous-préfets.

Nombre d'écrivains, de journalistes et surtout de parlementaires se sont activement occupés de la question de la décentralisation, mais c'est surtout depuis l'avènement de la troisième République qu'elle a été vraiment l'objet d'études spéciales. A cette épo-

que on a senti que le régime de liberté établi par le gouvernement républicain n'était qu'un pur idéal et non une réalité. La République en effet gardait comme mode d'organisation administrative cette constitution de l'an VIII imaginée pour assurer au despotisme consulaire la mainmise sur le pays tout entier et la prépondérance absolue du pouvoir central.

Déjà en 1869 la question de la décentralisation se pose aux esprits et provoque même un vif mouvement d'opinion. Le Congrès de Nancy résume dans son programme les idées décentralisatrices que demandent un grand nombre de réformateurs des partis les plus opposés, il était largement décentralisateur et peut se résumer dans cette formule : « Les intérêts nationaux à l'Etat, les intérêts départementaux au département, les intérêts communaux à la commune. »

Devant ces réformes réclamées avec insistance par les républicains et les libéraux, l'Empire céda, au moins en partie et commença à mettre à l'étude des projets de loi d'un caractère libéral ; une commission fut instituée par décision du 21 février 1870 ; mais à peine s'était-elle réunie que la guerre éclata. Cependant elle ne fut pas inutile, car ses travaux aboutirent à la loi du 10 août 1871 appelée : la charte des libertés départementales.

On a dit que la centralisation excessive qui pèse actuellement sur nos institutions et qui se retrouve

dans toute notre organisation administrative nous venait de la constitution dictatoriale de l'an VIII.

Sans doute, mais il est facile de s'assurer que cette centralisation a été l'œuvre de la Monarchie et si l'Empire, pour maintenir sa puissance, a créé des organes dépendant entièrement du pouvoir central ainsi que des ramifications multiples prenant leur force et leur vie à un même tronc, cette centralisation, l'Empire l'a empruntée à la Monarchie. Que sont en effet les préfets et les sous-préfets de la Constitution de l'an VIII si ce n'est les intendants et les subdélégués de l'ancien régime ? Aujourd'hui ces mêmes fonctionnaires existent, leurs pouvoirs sont presque aussi grands que ceux que possédaient leurs prédécesseurs, leur initiative seule a changé ; les intendants envoyés dans les provinces ne correspondaient que rarement avec le roi, ils étaient plutôt des petits rois eux-mêmes et tout ce qu'ils faisaient était considéré comme fait par le monarque lui-même ; aujourd'hui ces pouvoirs personnels accordés aux fonctionnaires du ministère de l'Intérieur n'ont point le même caractère ; s'ils agissent, c'est en vertu de lois ou d'ordres venant directement du ministre, leur chef ; ils agissent le plus souvent par ordre et non spontanément. Cette différence que nous établissons existe surtout pour le sous-préfet qui, lui, est absolument subordonné au préfet et qui n'a que de très rares pouvoirs de décision propre.

La Monarchie disparue, la Révolution, dominée par une suprême idée d'égalité, supprima les intendants et les subdélégués et créa par la loi du 20 août 1790 l'autonomie communale et départementale. Mais les guerres de l'extérieur la forcèrent à revenir aux idées centralisatrices et à redonner au pouvoir central la nomination des magistrats et des pouvoirs locaux. Quand, au contraire, la paix fut rétablie, elle revint à la décentralisation et elle vota la Constitution la plus décentralisée qu'elle ait eue, la Constitution de l'an III.

Survint le premier Empire qui fut par essence centralisateur et qui institua le régime sous lequel nous vivons encore aujourd'hui. Sans doute on a fait quelques pas vers l'autonomie des assemblées locales, sans doute la loi sur les conseils généraux du 10 août 1871, celles du 5 avril 1884 sur les libertés communales et du 22 mars 1890 sur les syndicats de communes ont-elles élargi l'horizon des libertés locales, mais ces réformes sont véritablement trop timides. Nous souffrons depuis trop longtemps de cet excès de centralisation qui annihile nos initiatives et nous fait marcher comme de simples machines, chacun de nous aspire à une plus grande somme de libertés. Il résulte de cette centralisation excessive une déperdition de forces et d'énergies et aussi une trop grande lenteur dans la marche des affaires. Il est temps de réformer notre organisation adminis-

trative, notre liberté le réclame. « Il est impossible de gouverner avec liberté et d'administrer avec la centralisation ». « On nous a investis depuis 1814, dit M. Ferrand, de droits politiques chaque jour plus étendus ; mais, comme en même temps, par une contradiction singulière, on a maintenu la commune, le département, l'individu dans un état de minorité inoccupée et passive, il arrive que présentement, n'étant plus gouvernés d'en haut, nous ne sommes ni désireux, ni capables de nous gouverner nous-mêmes. »

Aujourd'hui la France est devenue complètement républicaine, elle ne rêve que des institutions et des réformes essentiellement démocratiques et il est temps de faire disparaître ce système administratif qui est en complète contradiction avec ses aspirations.

Cette antinomie fondamentale s'est surtout montrée aux esprits réformateurs dès l'avènement de la troisième République. Il y avait bien eu auparavant quelques tentatives, mais elles étaient de peu d'importance. Toute autre fut la place prépondérante que prirent après 1870 les questions de décentralisation dans les esprits. Les différentes propositions de lois sur cette matière devinrent si nombreuses que le Parlement nomma en 1895 une grande commission extra-parlementaire de décentralisation. M. Charles Dupuy, président du conseil, avait pris, le 8 décembre 1894,

devant la Chambre, l'engagement d'instituer une commission extra-parlementaire de décentralisation ; mais ce ne fut qu'en 1895 que M. Félix Faure, président de la République, nomma par décret les membres de cette commission sur le rapport de M. Ribot, président du conseil. Elle était composée de sénateurs, de députés compétents, de membres du Conseil d'Etat et de la Cour des comptes, de plusieurs préfets, de nombreux directeurs de grands services publics et enfin de plusieurs maires et magistrats municipaux (v. *Journal officiel*, 16 février 1895). Elle entra en séance le 20 février 1895. Sur le rapport de M. Georges Picot, deux sous-commissions furent constituées, l'une administrative, l'autre législative. Elles se mirent aussitôt au travail ; de nombreux rapports furent présentés dans lesquels on s'efforça de comparer notre législation et notre administration avec celles des autres pays.

La Commission a accompli, au cours de ses réunions, un travail considérable. Pour s'en donner une idée, il suffit de savoir que la sous-commission administrative a adressé un questionnaire aux directions des ministères, et, répartissant entre ses trois sections les renseignements recueillis, s'est mise à examiner, ministère par ministère, les mesures de décentralisation réalisables. Pendant ce temps, la sous-commission législative a poursuivi d'intéressantes études de législation comparée, suivies d'une discussion appro-

fondie de notre régime municipal. Malheureusement elle cessa de se réunir bientôt. On institua alors une commission permanente de décentralisation et une commission des économies. Enfin, depuis 1906, une commission d'organisation administrative a été constituée sous la présidence du sous-secrétaire d'Etat à l'Intérieur ; elle s'est occupée principalement de la réorganisation des conseils de préfecture, cependant le 3 novembre 1908 elle a adopté les conclusions de M. Lallemant tendant à augmenter les attributions des préfets et des sous-préfets et à faire traiter certaines affaires par les autorités locales, affaires qui, jusqu'ici, ne trouvaient leur solution qu'au pouvoir central, mais elle ne s'est pas prononcée sur la question de la diminution des sous-préfectures que réclamait aussi M. Lallemant.

De nombreuses propositions de loi sur la décentralisation furent déposées sur le bureau de la Chambre et sur celui du Sénat. Nous les examinerons dans la première partie de notre étude en mentionnant les réflexions et les critiques auxquelles elles pourront donner lieu. Elles demandaient toutes des libertés nouvelles pour les assemblées départementales et communales, mais presque toutes aussi demandaient en premier lieu la suppression d'un fonctionnaire inutile et parfois dangereux : le sous-préfet ; pour beaucoup la cause de tout le mal c'était le sous-préfet ; si les affaires traînaient en lon-

gueur ou si leur solution n'était pas donnée rapidement c'était parce que les dossiers étaient oubliés dans les bureaux de la sous-préfecture, parce que le sous-préfet devait donner de simples avis sur quantité d'affaires qui devaient finalement être solutionnées par le préfet. Nous admettons que leurs critiques étaient parfois fondées et on doit s'étonner en effet qu'un grand nombre de questions soient d'abord examinées par le sous-préfet qui la plupart du temps renvoie le dossier à la préfecture purement et simplement. Mais de ce que l'organisation administrative est défectueuse sur beaucoup de points, il ne s'ensuit pas que le sous-préfet est complètement inutile. Nous essayerons de démontrer dans la seconde partie de notre étude que dans de nombreux cas ce fonctionnaire est réellement très utile et que, sans lui, bien des décisions seraient prises par le préfet au hasard et sans connaissance de cause.

Enfin nous nous demanderons dans notre conclusion si au lieu de supprimer le sous-préfet, il ne serait pas plus utile pour la bonne administration du pays d'étendre les attributions de ce fonctionnaire, de faire de la déconcentration administrative, ce qui n'empêcherait nullement de donner aux assemblées locales de nouvelles libertés.

PREMIÈRE PARTIE

Historique et Propositions de loi
sur la suppression des sous-préfets

CHAPITRE PREMIER

HISTORIQUE DE L'INSTITUTION DES SOUS-PRÉFETS

INTRODUCTION. — Sous l'ancienne monarchie, dans chaque province, avait été placé un intendant qui représentait le pouvoir royal. Tous les services publics étaient dirigés par lui et il jouissait d'une puissance comparable à celle du roi lui-même. Mais comme la circonscription sur laquelle s'étendait son autorité était très grande, que ses attributions étaient très nombreuses, l'intendant fut obligé de prendre des lieutenants qui dépendaient complètement de lui : ces lieutenants furent appelés des subdélégués. Ils étaient chargés de renseigner l'intendant sur tout ce qui pouvait l'intéresser et en même temps admi-

nistraient, au nom de leur chef, la partie de province qui leur avait été donnée.

De nos jours, les provinces ont disparu et ont été remplacées sous la Révolution par les départements, mais on peut cependant comparer nos préfets aux anciens intendants et nos sous-préfets à leurs subdélégués. « On ne saurait lire la correspondance d'un intendant de l'ancien régime avec ses supérieurs, a écrit de Tocqueville, sans admirer comment la similitude des institutions rendait les administrateurs de ce temps-là pareils aux nôtres. Ils semblent se donner la main à travers le gouffre de la Révolution qui les sépare. »

Un décret du 22 décembre 1789 supprima les anciennes provinces, avec elles disparurent ces auxiliaires de la monarchie, les intendants et les subdélégués.

Nous allons brièvement, dans un premier chapitre, retracer les différentes constitutions qui se sont succédé depuis la chute de la Monarchie, et voir comment elles traitèrent les sous-préfets. Nous verrons que jusqu'à la troisième République ils ne furent que très peu inquiétés et qu'au contraire on leur conféra des attributions nouvelles.

Dans un deuxième chapitre, nous examinerons en détail les différentes propositions de loi tendant à la suppression ou tout au moins à la réduction du nombre des sous-préfets sous la troisième République.

§ 1. — *Organisation administrative
de la Constituante*

Le comité de Constitution voulait diviser la France en 80 départements, 720 « grandes communes » et 6.480 cantons. Les « grandes communes » étaient aussi appelées districts ». Dans son projet, le comité par l'organe de son rapporteur, Thouret, avait des idées et des tendances très arrêtées, il voulait que les services publics soient à la portée des citoyens, pour que les affaires soient promptement expédiées. Et Mirabeau, bien qu'étant adversaire du rapporteur, avait la même pensée lorsqu'il disait : « Je voudrais une division dont l'objet ne fut pas seulement d'établir une représentation proportionnelle, mais de rapprocher l'administration des hommes et des choses ».

Ces 720 « grandes communes » devenaient, dans le projet de Thouret, des centres d'administration générale et d'administration municipale. La « grande commune » ou le « district » n'était pas autre chose que l'arrondissement actuel.

Mirabeau, au contraire, ne créait pas de district, mais il formait 120 départements au lieu de 80. « En augmentant ainsi le nombre des grandes divisions, disait-il, il ne serait plus nécessaire d'avoir des communes : on communiquerait directement des villes

et des villages au chef-lieu du département, et de chaque département au Pouvoir exécutif et à l'Assemblée nationale. »

On trouvait, à cette époque, que la division proposée par Mirabeau était défectueuse en raison de l'éloignement du citoyen du chef-lieu et de la municipalité à l'Assemblée provinciale. Le duc de La Rochefoucauld pensait qu'il faudrait créer des intermédiaires, mais les condamnait d'avance, pensant qu'ils seraient aussi nuisibles que les subdélégués des intendants.

La Constituante décréta le 12 novembre 1789 que chaque département serait divisé en districts.

Le district était administré par une assemblée de 12 membres élus par les électeurs du district ; cette « administration de district » était divisée elle-même en deux sections : le conseil de district d'une part et le directoire de district d'autre part ; tous deux étaient composés de membres élus. Auprès d'eux était placé un procureur syndic, également élu au suffrage universel. Le conseil de directoire était l'organe exécutif, il était composé de 4 membres élus ; toujours en activité, il était chargé de l'exécution des affaires.

Le conseil de district était l'organe délibérant du district, c'est lui qui réunissait les attributions relatives à l'administration générale du district et au contrôle financier. C'est lui qui répartissait entre les

municipalités les contributions directes déjà réparties par les administrations de département entre les districts.

D'après l'article 3 du décret de 1789-1790 (section III) les administrations de district participaient à une infinité de fonctions d'administration générale. Tout ce qui concerne les services de bienfaisance et d'assistance, les établissements hospitaliers, les prisons, maisons d'arrêt et de correction, l'enseignement, les forêts, les rivières, la voirie et les canaux, les églises et les presbytères, le maintien de la salubrité, de la sûreté publique était pour elles un sujet de délibérations.

Il faut dire que les administrations de district étaient soumises à l'autorité des administrations de département qui elles-mêmes étaient subordonnées au pouvoir central.

On peut donc dire que dans le système de la Constituante l'Etat est le maître et les administrations de divers départements n'agissent qu'en son nom et sous son autorité.

§ 2. — *Constitution de l'an III. — Système de la Convention*

La Convention pensa que « si on supprimait les districts, on aurait un gouvernement plus solide et une administration mieux entendue, parce que les

autorités seraient plus respectées, étant moins nombreuses, leur subordination mieux garantie, leur action plus forte, plus directe, plus rapide, moins compliquée ». (Opinion de Daunou, rapporteur). Mais on voulait supprimer surtout les districts parce que, sous la Terreur, ils avaient obéi servilement.

La Convention mit à leur place des administrations municipales de canton formées d'agents municipaux pris dans chaque commune du canton. De plus auprès de chaque administration départementale et communale le Directoire exécutif plaça un commissaire pour surveiller et faire exécuter les lois.

Cette organisation ne donna pas tout ce qu'on attendait d'elle, elle mit au contraire les finances et l'administration de la France dans un état affreux.

La loi de pluviôse an VIII vint la remplacer.

§ 3. — *Gouvernement consulaire et Premier Empire*

Après le coup d'Etat du 18 brumaire, on trouva que les administrations de département et de district ne jouaient pas le rôle qu'elles auraient dû remplir ; au lieu d'être « des instruments actifs et puissants entre les mains du gouvernement », elles étaient sans force et sans fermeté. Aussi la constitution du 22 frimaire an VIII réorganisa-t-elle l'administration

en divisant le territoire en départements et en arrondissements communaux ; cette organisation fut précisée par le gouvernement consulaire par la loi du 28 pluviôse de l'an VIII.

Le département exista comme auparavant, les districts furent appelés du nom d'arrondissements, enfin le troisième degré était constitué par les administrations municipales. Mais au lieu de placer à la tête de ces circonscriptions une assemblée délibérante le Consulat institua le préfet, le sous-préfet et le maire respectivement placés à la tête du département, de l'arrondissement et de la commune. Il suivait en cela ce principe qu'« administrer est le fait d'un seul homme ».

C'est l'article 9 § 2 du titre II qui institue le sous-préfet. L'arrondissement est institué par l'article 10.

L'article 9 s'exprimait ainsi : « Le sous-préfet remplira les fonctions exercées maintenant par les administrations municipales et les commissaires de canton, à la réserve de celles qui sont attribuées ci-après au conseil d'arrondissement et aux municipalités. »

On aurait pu mieux rédiger cet article, car il n'est pas d'une clarté parfaite. On critiqua vivement cette rédaction lors de la discussion du projet de loi au Tribunat et au Corps législatif. Le rapporteur Roederer s'excusa en alléguant que les attributions étaient

si nombreuses qu'on aurait pu en oublier et qu'une nomenclature détaillée aurait pu ennuyer les administrateurs qui ont toutes les lois présentes et peuvent ainsi combiner leurs idées comme ils l'entendent.

Aucune de ces raisons n'est bonne et il est à regretter que l'on n'ait pas dressé un tableau complet des attributions des sous-préfets.

Cependant ils avaient des pouvoirs très étendus et exerçaient une véritable autorité sur l'administration communale et d'arrondissement, et aussi une tutelle administrative sur les communes et les établissements publics.

Mais cette autorité propre que les sous-préfets exerçaient sur les communes leur fut bientôt enlevée; Bonaparte, devenu empereur, manifesta sa volonté centralisatrice en enlevant certaines attributions aux sous-préfets pour les donner aux préfets qui correspondent avec le gouvernement central et n'agissent que par lui. Tout le contrôle de l'administration communale passe des mains du sous-préfet dans celles du préfet.

§ 4. — *Restauration et Monarchie de Juillet*

Sous la Restauration le sous-préfet avait reçu quantité d'attributions nouvelles par les lois promulguées après la loi du 28 pluviôse an VIII. C'est

ainsi qu'entre autres, il autorisait les établissements insalubres ou dangereux de troisième classe, qu'il avait reçu la présidence des Commissions de surveillance des prisons et celle de la Commission d'enquête instituée par la loi du 31 mai 1841 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Dans cette période les sous-préfets ne furent attaqués qu'indirectement, c'est sur l'arrondissement que portèrent toutes les critiques. Un débat parlementaire naquit à l'occasion d'un projet de loi déposé le 9 février 1829 par le ministre Martignac sur la réorganisation des conseils d'arrondissement et de département. Ce fut une cause pour les orateurs de l'opposition d'apporter à la tribune leurs nombreux griefs contre les conseils d'arrondissements et même de demander leur suppression. Elle fut en effet votée le 8 avril 1829. Mais dans la séance du 9 janvier 1833 ces conseils furent rétablis.

§ 5. — *République de 1848*

Il était décidé dans les articles 77 et 78 de la constitution de 1848 que désormais dans chaque département il y aurait un préfet, un conseil général, un conseil de préfecture, un sous-préfet dans chaque arrondissement et un conseil cantonal dans chaque canton. On ne parlait pas du conseil d'arrondissement, on voulait donc le supprimer par voie d'omis-

sion et le remplacer par le conseil cantonal. Le promoteur de cette réforme était Odilon Barrot. La proposition fut soumise à la Commission de « l'Administration intérieure », mais elle ne reçut aucune suite.

§ 6. — *Second Empire*

Les représentants du gouvernement dans les départements, c'est-à-dire les préfets et les sous-préfets, reçurent, sous ce régime, des attributions plus complètes, des pouvoirs plus grands en raison même de la centralisation excessive qui a régné sous le second Empire. De nombreuses circulaires venant du pouvoir central traçaient aux préfets leur ligne de conduite et leur rappelaient leur entière soumission et leur complète obéissance vis-à-vis du gouvernement ; par suite le sous-préfet n'avait aucune initiative et était subordonné à l'autorité du préfet.

Pour donner satisfaction à l'opinion publique, l'empereur signa deux décrets, relatifs à la décentralisation administrative, le premier en date du 25 mars 1852, le second en date du 13 avril 1861. Bien qu'étant promulgués sous la rubrique de « décrets de décentralisation », ils n'en portent que le nom et sont centralisateurs à l'excès. En effet donner certaines attributions du ministre aux préfets, ou enlever certaines autres aux préfets pour les donner aux sous-préfets n'est pas faire de la décentralisation,

mais simplement de la déconcentration. Que ce soit le préfet ou le ministre qui exerce l'autorité c'est en somme toujours le pouvoir central qui reste le maître et qui exerce sa tutelle oppressive sur les assemblées électives. « C'est le même marteau qui frappe ; seulement on a raccourci le manche », disait Odilon Barrot à propos des décrets de 1852 et 1861.

Aussi ces décrets provoquèrent-ils un sérieux mouvement d'opposition qui se manifesta dans les polémiques de la presse. « C'est l'époque du programme de Nancy qui se formulait dans les quatre propositions suivantes : fortifier la commune, qui existe à peine, en rendant obligatoire pour le pouvoir exécutif le choix du maire dans la liste du conseil municipal et en enlevant à l'administration la tutelle des communes ; créer le canton qui n'existe pas administrativement ; supprimer l'arrondissement qui ne répond à rien, émanciper le département. Ce programme réunit les adhésions des hommes politiques des partis les plus opposés. » (Voyez Comte de Luçay. *La décentralisation*, p. 82.)

Certaines de ces réformes demandées ont été accomplies au moins en partie ; les lois de 1866 et de 1871 sur les conseils généraux, celles de 1884 et de 1890 sur les conseils municipaux et les syndicats de communes ont donné à ces assemblées délibérantes une somme de libertés qu'elles n'avaient encore jamais connues auparavant.

Quoi qu'il en soit les décrets « décentralisateurs » du second Empire ont étendu de beaucoup les attributions des sous-préfets, ils reçurent des pouvoirs nouveaux de nomination, de délivrance de pièces et d'autorisations nombreuses, mais en réalité le sous-préfet, sauf quelques cas exceptionnels, resta ce qu'il était auparavant, c'est-à-dire un organe de transmission et d'information.

Nous arrivons ainsi à la troisième République. Comme nous nous proposons d'étudier en détail les diverses attributions des sous-préfets, nous allons passer en revue les projets de lois qui ont été portés à la tribune de la Chambre ou du Sénat relatifs à la question des sous-préfets.

CHAPITRE II

TROISIÈME RÉPUBLIQUE PROPOSITIONS DE LOI DÉPOSÉES SUR LA SUPPRESSION DES SOUS-PRÉFETS

Sous la troisième République, les propositions de loi tendant à la suppression des sous-préfets ou tout au moins à la réduction du nombre des sous-préfectures deviennent très nombreuses. C'est surtout depuis 1886 que la question est vivement discutée et depuis, presque tous les ans, à la discussion du ministère de l'Intérieur une ou plusieurs propositions de loi sont déposées sur le bureau du Sénat ou sur celui de la Chambre.

La suppression de ces fonctionnaires est demandée par les uns en vue d'une économie budgétaire, d'autres au contraire veulent procéder à une large décentralisation et pour arriver à la réalisation de leurs projets de réformes, ils suppriment d'abord le sous-préfet qui est, à leurs yeux, un obstacle à la décentralisation.

Nous aurons à critiquer ces deux manières de vo

comme aussi celle qui consiste à supprimer seulement un certain nombre de sous-préfets.

Examinons donc ces diverses propositions et tout d'abord celles qui furent déposées à l'Assemblée nationale.

Proposition de MM. Théry, de Saint-Pierre, Savary, etc., 3 mars 1871. — A l'Assemblée nationale, le 3 mars 1871, MM. Théry, de Saint-Pierre, Savary et plusieurs autres représentants, déposaient la motion suivante : « L'Assemblée nationale, considérant qu'il est urgent de diminuer les charges du budget et de restreindre le nombre des fonctionnaires publics, décrète : « Les fonctions de sous-préfet « sont et demeurent supprimées. » M. Péronnet fit un rapport coucluant à la prise en considération. Le rapporteur de la Commission d'initiative constata le peu d'attributions des sous-préfets, leur rôle unique d'agents de transmission, que les bureaux de la sous-préfecture étaient la cause du retard apporté dans la marche des affaires, en un mot il fit toutes les objections que l'on a renouvelées jusqu'à ce jour, mais il estima que dans l'état actuel des moyens de communication, il ne pouvait conclure à la suppression totale des sous-préfets et qu'il fallait conserver ceux dont les arrondissements n'étaient pas reliés au chef-lieu. On renvoya la proposition Théry à la Commission de Décentralisation qui ne fit aucun rapport.

Proposition de Saisy, 12 août 1871. — Le 12 août

1871 l'Assemblée nationale rejeta une autre proposition de M. de Saisy ; elle consistait dans : 1° la réduction de l'indemnité des représentants à l'Assemblée nationale et du traitement des préfets, ainsi que dans la suppression des sous-préfets, des trésoriers-payeurs généraux et des recettes particulières ; 2° dans la mise au concours des fonctions de conseillers de préfecture.

D'ailleurs dans le projet de M. de Saisy les sous-préfets étaient recrutés partie parmi les conseillers de préfecture, partie parmi les maires des chefs-lieux d'arrondissement. La complexité de la proposition la fit échouer.

Proposition Méline, 9 décembre 1873. — Le 9 décembre 1873, M. Méline et d'autres députés de l'opposition républicaine demandèrent à l'Assemblée nationale la suppression des sous-préfets dans les villes de moins de 12.000 habitants ; on représentait les sous-préfets comme des fonctionnaires inutiles et dangereux, pour plusieurs cette manière de voir est encore aujourd'hui vraie.

Cependant une loi du 2 avril 1880 supprimait les deux sous-préfectures de Saint-Denis et de Sceaux ; forts de cette réussite les députés de l'opposition, l'extrême-gauche et la droite cherchèrent à supprimer les autres sous-préfets, mais ces derniers trouvèrent des défenseurs dans les députés du centre qui surent les conserver.

En 1884 à la discussion du budget de 1885 un amendement de M. Raoul Duval et un autre de M. Ménard-Dorian demandant la réduction des traitements des sous-préfets furent repoussés par la Chambre, le premier par 285 voix contre 193, le second par 276 contre 209.

En 1885, un amendement de M. Raoul Duval subit le même sort, il est repoussé à mains levées.

Amendements Colfavru, Berger et Raoul Duval, 3 décembre 1886. — L'année suivante MM. Colfavru, Berger et Raoul Duval déposèrent des amendements tendant à la suppression des crédits affectés aux traitements des sous-préfets et à la suppression des sous-préfectures.

La discussion fut très vive dans cette séance du 3 décembre 1886, deux autres amendements furent déposés, durant la discussion, par M. Ménard-Dorian et M. Maurice. Le gouvernement repoussa ces amendements par l'organe de M. Sarrien, ministre de l'Intérieur et de M. de Freycinet, président du Conseil ; cependant la réduction de 1.435.000 francs fut votée par 262 voix contre 249. Sur cet incident le Cabinet se retira.

La thèse soutenue par le gouvernement contenait des arguments purement politiques. D'ailleurs la question de la suppression des sous-préfets n'a jamais été acceptée par le gouvernement : on peut se rendre compte que plusieurs députés ont proposé

cette suppression comme simples députés et l'ont repoussée lorsqu'ils sont arrivés au pouvoir. Les sous-préfets sont en effet, dans l'organisation actuelle, très utiles pour l'exécution des lois et des décisions ministérielles, et si au point de vue administratif ils sont facilement remplaçables, au point de vue politique ils sont indispensables. Nous ne voulons point dire qu'ils favorisent l'élection des candidats ministériels, tel n'est certes pas leur rôle, et bien qu'ils le jouent souvent, ils s'en sont toujours défendus ; mais ils représentent l'Etat dans leur arrondissement et ainsi ils sont un trait d'union indispensable entre le préfet et les maires.

Voici, en effet, ce que disait M. Sarrien à la séance du 3 décembre 1886 : « Il n'est pas possible de supprimer les sous-préfets sans dommages pour l'administration et le gouvernement républicains. Dans certains départements d'une étendue considérable, on conçoit difficilement qu'il puisse n'y avoir qu'un seul représentant du gouvernement... Partout on ne trouverait pas des maires républicains capables de donner des renseignements exacts et de substituer les sous-préfets dans le rôle politique qu'ils assument. L'honorable M. Colfavru ne sait-il pas que depuis l'élection des maires par les conseils municipaux, depuis la suppression des commissaires de police cantonaux, il existe certains coins de la France où, malgré l'existence des sous-préfets, nous n'ap-

prenons que deux ou trois mois après que les municipalités, que les maires se sont mis en rébellion ouverte contre certaines lois, contre la loi sur l'instruction primaire, par exemple, qu'ils ne veulent pas exécuter !... Je suis persuadé que la suppression de tous les sous-préfets sans exception aurait, au point de vue de l'exécution des lois, des conséquences fâcheuses, déplorables même, dont le parti républicain ne voudrait pas accepter la responsabilité. »

M. de Freycinet, président du Conseil, qui prit ensuite la parole, défendit l'institution des sous-préfets par un argument plausible, qui d'ailleurs est le point principal de notre thèse, à savoir que l'on ne peut du jour au lendemain supprimer les sous-préfets sans porter préjudice à l'administration d'abord, à la République ensuite.

« Messieurs, disait-il, nous ne voulons pas multiplier inutilement les rouages administratifs mais nous ne voulons pas non plus livrer inconsidérément un certain nombre d'arrondissements dans les départements où il est indispensable que l'action du pouvoir central continue à se faire sentir... Nous vous présenterons au début de la session prochaine un projet de loi portant suppression d'un certain nombre d'arrondissements. Quant à moi il ne me paraît pas possible que vous procédiez autrement : vous ne pouvez pas demander qu'à partir du 1^{er} janvier 1887 tous les arrondissements sans exception soient sup-

primés et dès lors il est nécessaire de faire un choix. Mais d'un seul trait de plume déclarer qu'à partir du 1^{er} janvier 1887 le pouvoir central cessera d'avoir des représentants dans tous les arrondissements de France, je n'hésite pas à dire non seulement que cela est compromettant pour l'administration, mais que cela est dangereux pour la République elle-même. »

Il est évident qu'au point de vue politique la suppression des sous-préfets serait préjudiciable au gouvernement républicain, le pouvoir central est d'autant plus fort qu'il a des représentants plus nombreux auprès des populations pour les instruire et les récompenser de leur attachement à la République. Mais nous soutenons qu'au point de vue administratif supprimer tout d'un coup les sous-préfets en gardant notre organisation administrative actuelle amènerait de telles perturbations dans le rouage administratif que l'on serait obligé de rétablir ces fonctionnaires ou de donner leurs pouvoirs à d'autres fonctionnaires ; ce qui montrerait l'inanité de leur suppression.

Quant à faire des suppressions partielles, comme le président du conseil en avait manifesté l'intention, nous n'en voyons point l'utilité, bien plus nous en condamnons la réalisation.

Pourquoi tel arrondissement plutôt que tel autre ? Qui fera le choix ? Quel critérium adoptera-t-on pour choisir les arrondissements qui devront être

supprimés ? Autant de points qui feront l'objet de controverses multiples et pour lesquels déjà on ne s'entend pas très bien.

Les uns, comme M. Bérard, proposent de supprimer les sous-préfectures dans les arrondissements dont la population, au chef-lieu, serait inférieure à un certain chiffre, c'est dire que les villes importantes seules conserveront leur sous-préfecture ; les petites villes en seront privées et c'est justement pour elle qu'on devrait maintenir le sous-préfet, car le plus souvent elles sont éloignées du chef-lieu de département et les habitants se rendent toujours à la sous-préfecture et rarement à la préfecture.

Les autres, au contraire, comme M. de Douville-Maillefeu, veulent supprimer les sous-préfets dans les grandes villes, prétendant qu'ils y sont parfaitement inutiles et que les maires savent mieux qu'un fonctionnaire étranger « s'il y a lieu de mettre des bancs sur une promenade ou de percer une rue nouvelle ». Mais, pense-t-on, qu'un représentant du gouvernement est inutile dans les grandes villes comme Brest ou Toulon par exemple, dans ces ports de mer peuplés de gens de tous les pays, enclins à fomentier des troubles et à faire des manifestations ? Il nous semble que le sous-préfet, représentant de l'Etat, maître de la force armée, est indispensable dans ces grands centres pour réprimer les tumultes, seconder l'action du maire et au besoin le suppléer dans ses attributions de police.

Donc, pas de suppressions partielles, ce serait d'abord un sujet de mécontentement pour les populations et surtout la disparition d'un élément fondamental de notre rouage administratif.

Amendement Caussorgues et Berger, 17 janvier 1887. — MM. Gaussorgues et Berger réclamèrent encore par voie d'amendements, à la séance du 17 janvier 1887, la réduction des crédits inscrits au chapitre IV et au chapitre V du budget de l'Intérieur. Le chapitre IV s'occupait du personnel des bureaux des préfectures et sous-préfectures : le chapitre V des frais matériels d'administration des préfectures et sous-préfectures. Ces amendements furent repoussés par la Chambre.

Amendement Ch. Dupuy, 17 janvier 1887. — A cette même séance du 17 janvier, M. Charles Dupuy qui, plus tard, en 1899, comme président du Conseil, devait défendre les sous-préfets, déposait un amendement tendant à la suppression des sous-préfets et au vote de frais de tournées destinés aux conseillers de préfecture qui remplaceraient dès lors les sous-préfets.

M. Charles Dupuy espère que la substitution des conseillers de préfecture aux sous-préfets peut être opérée sans inconvénients au point de vue administratif et au point de vue politique. Il passe en revue plusieurs ouvrages qui ont été écrits sur le maintien ou tout au moins sur l'utilité en certaines circons-

tances des sous-préfets ; il arrive à croire, malgré tous les « arguments classiques » que rééditent ces auteurs « pour défendre une institution qui leur est chère », que « l'existence de ces fonctionnaires ne se justifie pas dans un temps où nous avons besoin de penser à la fois à notre réforme économique et à notre réforme administrative ». Mais cette question est de peu d'importance à côté d'une autre beaucoup plus considérable.

« Il ne s'agit pas de savoir s'il y aura encore et longtemps des fonctionnaires qui s'appelleront ou non des sous-préfets ; au fond il s'agit de savoir si dans les dispositions réformatrices qui animent la Chambre, il n'y a pas autre chose qu'une question de personnes, et même qu'une question d'économie.

« Il s'agit de savoir — et je crois, quant à moi, qu'il n'y a que ceci — si au fond notre organisme administratif, tel qu'il est institué actuellement, concorde avec l'organisme électif qui a été créé par une loi récente.

« Eh bien ! le jour où vous avez voté la loi municipale, cette loi considérable du 5 avril 1884 qui a donné aux communes une somme de libertés nouvelles, qui les a invitées à vivre d'une vie personnelle et décentralisée, ce jour-là vous avez, pour ainsi dire, relâché, je suis tenté de dire rompu, les liens qui rattachaient vos communes à la sous-préfecture. — Il y a deux expressions concomitantes, si je puis m'ex-

primer ainsi, de la vie publique dans cette nation : il y a, d'une part, l'expression électorale qui se traduit par les voies de 40.000 communes de France, et, d'autre part, l'organisme administratif qui, placé en face de l'organisme électoral, doit faire avec lui un tout concordant. — Je prétends que l'unité, la concordance, l'harmonie sont rompues ; je prétends que vous avez vous-mêmes, en faisant la loi du 5 avril 1884, introduit dans la nation des principes de liberté, des tendances de décentralisation et, si j'osai dire le mot, des tendances fédéralistes, qui sont choses absolument nouvelles dans ce pays et en regard desquelles vous ne pouvez pas avoir la prétention de faire subsister et survivre l'organisme sorti de l'esprit unitaire et autoritaire qui a présidé à la loi de pluviôse an VIII. Il faut que votre modification dans l'ordre électoral soit accompagnée d'une modification dans l'ordre administratif. »

Pour l'honorable député de la Haute-Loire, les populations, animées d'idées décentralisatrices et fortes de leurs libertés nouvelles, iront de moins en moins au chef-lieu d'arrondissement ; il faut donc que des fonctionnaires viennent s'entretenir avec ces administrés qui ne viennent plus les consulter. Les sous-préfets ont bien pour mission de faire de nombreuses tournées dans les différentes communes de leur ressort, la loi de pluviôse an VIII l'avait ordonné et après elle de nombreuses circulaires sont

venues rappeler cet ordre, mais les sous-préfets n'en ont presque jamais tenu grand compte. Où donc trouver des fonctionnaires capables de faire ces tournées? M. Dupuy les trouve dans l'institution des conseillers de préfectures. « Ceux-là seuls, habitués déjà à la marche des affaires administratives, pourront rendre d'utiles services et remplacer facilement les sous-préfets dans leurs attributions. »

M. Charles Dupuy pensait que les conseillers de préfecture pouvaient remplacer ainsi le sous-préfet, en venant de temps en temps faire des tournées dans les communes ; il invoquait l'arrêté des consuls du 17 nivôse de l'an VIII qui donne toute permission aux préfets de déléguer les conseillers de préfecture pour remplacer des sous-préfets, et il pensait que, par simple arrêté préfectoral, le représentant du gouvernement dans l'arrondissement pouvait ainsi disparaître.

Nous croyons cette thèse un peu dangereuse. Les sous-préfets qui sont, quoiqu'on en dise, des auxiliaires précieux pour les préfets, ne peuvent ainsi disparaître et être remplacés définitivement par des conseillers de préfecture qui ne se montreraient que rarement aux populations et seraient incapables de connaître leurs besoins et leurs désirs, comme le sous-préfet qui vit continuellement au milieu de ses administrés. D'ailleurs l'arrêté précité autorisait les délégations provisoires, mais a-t-il

autorisé dans son esprit les délégations définitives : nous ne le croyons pas.

Projet de la loi René Goblet 17 janvier 1887. —
Le 17 janvier 1887, à la même séance, M. Goblet, président du Conseil, ministre de l'Intérieur, dépose sur le bureau de la Chambre un projet de loi ayant pour objet la suppression d'un certain nombre de sous-préfectures et l'extension des attributions des sous-préfets.

Dans la séance mémorable du 3 décembre 1886 le cabinet de Freycinet fut obligé de se retirer après le vote par la Chambre de la suppression des sous-préfectures et du crédit de 1.435.000 francs demandée par MM. Berger, Colfavru et Raoul Duval. M. Goblet fut chargé alors de former un ministère et dans sa déclaration du 11 décembre il exprimait la pensée de transformer l'organisation administrative existante. Toutefois il pensait que cette transformation ne pouvait être complète et opérée d'un seul coup.

En janvier 1887 il exprime la même idée et se déclare résolu à l'entreprendre et à la poursuivre dans la mesure paraissant compatible avec les nécessités gouvernementales.

Il s'exprimait ainsi :

« Sans doute la situation du pays, au point de vue des moyens de communication et de la facilité des relations entre les populations et les représen-

tants du gouvernement, s'est considérablement modifiée depuis la loi de l'an VIII. Il semble, en conséquence, que les divisions administratives créées à cette époque, pour un état tout différent, n'aient plus de raison d'être et qu'elles doivent en grande partie disparaître.

« Cependant il est indispensable de tenir compte, non seulement des habitudes prises, mais encore de l'insuffisance des habitudes prises du pays, de l'absence de corps organisés, intermédiaires entre la commune et le département, enfin de la nécessité d'assurer, au milieu du régime de liberté nouvellement établi, l'efficacité de l'action gouvernementale, dans toutes les matières qui lui sont réservées.

« A vouloir réaliser immédiatement une réforme trop radicale, on risquerait de compromettre la bonne administration des intérêts locaux et de laisser le gouvernement sans force et sans autorité suffisantes pour l'exécution de la loi.

« Ce n'est d'ailleurs pas au point de vue des économies qui en pourraient résulter qu'il convient de se placer pour entreprendre une semblable réforme. Cette considération, qu'elle qu'en soit la valeur, ne peut être la principale. L'économie, si on ne veut pas porter atteinte aux intérêts qui viennent d'être signalés, ne saurait être bien considérable. La véritable pensée dont on doit s'inspirer nous paraît être

de chercher à simplifier l'administration, à rendre plus facile et plus prompte l'expédition des affaires, à tirer, sous tous les rapports, une plus grande utilité de fonctionnaires moins nombreux, mais mieux choisis et plus agissants.

« C'est le moyen, non seulement de donner plus complètement satisfaction aux besoins des populations, mais en même temps de les initier progressivement à la pratique des affaires et à la gestion de leurs intérêts. Sous ce rapport surtout, la réforme soumise à la Chambre doit être considérée comme présentant une réelle importance. »

Pour arriver au but qu'il s'est proposé, M. Goblet supprime dans certains départements un certain nombre d'arrondissements, 26 départements seulement les conservent tous en raison, dit-il, « de l'étendue du territoire, de l'importance des intérêts et des affaires auxquelles ils donnent naissance, l'état des moyens de communication, le grand nombre des communes, parfois aussi de l'esprit des populations ». De là une économie de 491.825 francs résultant de la suppression de 66 sous-préfectures. Il supprime, comme étant inutiles, certains conseillers de préfectures dans 15 départements, le secrétaire général et les conseillers de préfecture de Belfort. Au total une économie de 545.325 francs. Sur ce chiffre il prélève une somme de 200.000 francs qui sera affectée à des frais de tournée pour les conseillers de préfecture.

Enfin, pour parfaire la réforme administrative, M. Goblet propose d'augmenter les attributions des sous-préfets qu'il maintient. Il leur donne le droit de décision directe dans toutes les affaires ayant intérêt à être solutionnées rapidement et cela pour le plus grand bien des populations.

Le rapport de MM. Guyot-Dessaigne et Colfavru sur le projet de loi Goblet n'a jamais été distribué.

Proposition de loi de M. Colfavru 28 janvier 1887.

— M. Colfavru s'étonne que le ministère Goblet qui avait fait de si belles promesses n'en ait encore réalisé aucune. Quant à lui, il rompt définitivement avec la constitution de l'an VIII qu'il qualifie avec Royer-Collard de « monstrueuse autorité » et il s'inspire « des constitutions de 1791, de 1795, de 1848 si démocratiques et si françaises ». Il veut faire régner « la sage harmonie de ces deux organismes : décentralisation administrative réservant aux conseils électifs la plus large initiative ; forte et active concentration du pouvoir exécutif, lien nécessaire et vigilante sauvegarde de l'unité nationale ».

En conséquence il supprime l'arrondissement et le conseil d'arrondissement : l'arrondissement, parce que ce n'est qu'une création artificielle, sans personnalité, mais favorable au despotisme consulaire ; son conseil, parce que ses attributions sont presque nulles et sans importance.

Il supprime le sous-préfet, ce qui est une conséquence logique de la suppression des arrondissements et de leurs conseils.

Comme M. Goblet il supplée à l'absence des sous-préfets par les membres du Conseil de préfecture auquel il retire le privilège de juridiction administrative qu'il restitue aux tribunaux judiciaires affirmant que dans tout débat judiciaire nul ne peut être juge et partie. Il prescrit aux conseillers de préfecture des tournées obligatoires dans les communes pour « porter partout la parole, le conseil, l'autorité du gouvernement ». Il ne doute point que ces nouveaux administrateurs n'aient plus de compétence que les sous-préfets, habitués qu'ils sont à examiner toutes les affaires de l'administration et ayant acquis une expérience et une autorité indiscutées.

Enfin, et c'est là la partie principale de son projet, il réorganise le canton comme circonscription administrative pourvu d'un organe délibérant ; le conseil de canton. Suivant en cela l'exemple de M. Odilon Barrot et de M. Goblet, il institue le conseil cantonal qui éclairera et fortifiera les biens entre les communes rurales, « qui leur permettra de débattre et de défendre leurs intérêts communs, qui créera entre la commune et le département un conseil intermédiaire, assez rapproché des communes pour bien connaître leurs besoins, assez éloigné pour ne pas être asservi aux préventions et aux routines locales ».

Proposition de loi de M. Thellier de Poncheville,
8 mars 1887. — L'honorable député supprime les sous-préfets parce qu'ils sont inutiles au point de vue administratif, et qu'ils ne sont point indispensables pour faire respecter la loi dans leur arrondissement. Il pense que le préfet est suffisant pour assurer l'exécution de la loi par les fonctionnaires ; quant aux particuliers récalcitrants, n'y a-t-il pas le ministère public et les tribunaux pour réprimer les infractions ? On a soutenu que le sous-préfet était un bon conseil et un guide en affaires pour nos maires de campagnes : c'est justement ce que ne veut pas M. Thellier de Poncheville ; il estime que bien d'autres personnes honorablement connues et tout à fait éclairées peuvent conseiller les maires parfois inexpérimentés.

Critique de la proposition Thellier de Poncheville. — L'arrondissement administratif n'existe plus après que le sous-préfet a été supprimé, cela est évident, mais laisser subsister l'arrondissement judiciaire, l'arrondissement financier nous paraît une opinion inacceptable.

Les divers services des finances, de la justice, de l'enregistrement doivent rester sans doute à la portée des justiciables et des contribuables, il faut que le citoyen ne soit pas gêné dans l'accomplissement de ses devoirs, que ses obligations lui soient au contraire facilitées, mais, après la suppression de

l'arrondissement administratif peut-on conserver ces services tels qu'ils sont ? Nous ne le croyons pas. Le rouage administratif tel qu'il existe aujourd'hui est formé de plusieurs pièces essentielles, se commandant les unes les autres, marchant avec ensemble et harmonie, si l'on en supprime une qui est primordiale croit-on que la machine continuera de marcher ?

Nous pensons au contraire que supprimer le sous-préfet c'est enlever le chef, le représentant de l'Etat, les autres administrations qui dépendent plus ou moins de la sous-préfecture subiraient dans leur organisation de telles perturbations qu'on serait obligé de donner les attributions du sous-préfet à quelque autre fonctionnaire.

L'arrondissement administratif n'existe plus après la disparition de son chef. Mais l'honorable député maintient l'arrondissement judiciaire, l'arrondissement financier. « Les services de la justice, celui de l'enregistrement, des douanes, des contributions directes ou indirectes, ne sont pas liés à l'existence dans telle ou telle ville d'un lieutenant du préfet. Ils doivent rester à la portée des justiciables et des contribuables. »

Il supprime enfin le conseil d'arrondissement et crée le conseil cantonal sur le même modèle que celui proposé par MM. Odilon Barrot, Goblet et Colfavru.

La proposition ne fut pas discutée.

Proposition Hovelacque, 19 mai 1890. — Une proposition de M. Hovelacque relative à l'administration départementale et communale et à la suppression de la tutelle administrative, comportait également la suppression des sous-préfets et des conseils d'arrondissement. Elle fut prise en considération le 8 juillet 1890 et renvoyée à une Commission spéciale. M. Rathier fit un rapport sur elle, mais on ne la discuta pas.

Proposition Thellier de Poncheville, 23 octobre 1890. — M. Thellier de Poncheville ne faisait que renouveler la proposition de loi qu'il avait déposée le 8 mars 1887. L'amendement combattu par M. Constans, ministre de l'Intérieur, à la séance du 10 novembre, fut rejeté par 291 voix contre 293.

Amendements de M. Zévaès 25 janvier-1^{er} décembre 1899. — Le premier fut combattu par M. Ch. Dupuy, président du Conseil, et rejeté par 306 voix contre 149. A ces deux dates M. Zévaès déposa deux amendements identiques tendant à la suppression des sous-préfets. Il reprenait dans l'exposé des motifs les arguments qu'avait déjà énoncés M. Charles Dupuy à la séance du 17 janvier 1887. S'il demande la suppression de ces fonctionnaires c'est surtout au point de vue de l'économie que cette réforme va réaliser.

Il l'estime à environ 6 millions. Car non seulement il y aura une première économie résultant de la suppression du chapitre V égale à 1.435.000 francs, mais aussi l'économie résultant de la suppression

des chapitres XVII et XIX, le premier relatif au personnel des bureaux des sous-préfectures, le second concernant les « frais de matériel et d'administration des sous-préfectures ».

Le second point de vue envisagé par M. Zévaès c'est le point de vue administratif. « Le sous-préfet, dit-il, peut-il revendiquer le titre d'administrateur ? Mais la loi elle-même qui a institué les sous-préfets le lui interdit. La loi du 28 pluviôse an VIII stipule très formellement, en son article 3, que l'administration du département appartient au préfet seul, au préfet exclusivement. Le caractère même de l'arrondissement ne le lui interdit pas moins ; car, à la différence des communes et des départements qui sont à la fois des circonscriptions électorales, des unités administratives, des personnalités civiles, l'arrondissement n'existe par la loi que comme une circonscription territoriale, ne constitue pas une personnalité civile et est dépourvu d'individualité administrative. »

Nous ne saurions donner notre approbation à une telle interprétation de la loi de pluviôse an VIII. Les sous-préfets sont bien des administrateurs ; sans doute, l'arrondissement n'étant pas une personne administrative, le sous-préfet n'a pas à le représenter et en cela il diffère du préfet qui, lui, représente le département, mais le sous-préfet est bien représentant de l'Etat et comme tel il a des pouvoirs de déci-

sion d'information et de surveillance qui font bien de lui un véritable administrateur.

Le second amendement de M. Zévaès, combattu le 1^{er} décembre par M. Waldeck-Rousseau, fut renvoyé à la Commission par 383 voix contre 149.

M. Waldeck-Rousseau, qui était alors président du Conseil, ministre de l'Intérieur, repoussa l'amendement de M. Zévaès parce que la réforme demandée ne pouvait être, suivant lui, que la conséquence d'une autre réforme plus considérable. Si on veut supprimer cet organe administratif qu'est le sous-préfet, il faut étendre les attributions municipales et « donner aux conseils municipaux la plénitude de juridiction toutes les fois qu'il s'agit de prendre des délibérations sur des intérêts purement communaux ». Sans doute la loi municipale de 1884 a fait un grand pas vers la décentralisation et a élargi les pouvoirs municipaux, mais l'approbation préfectorale est encore nécessaire pour toutes les délibérations un peu importantes et notamment pour le budget ; ce contact qui existe entre la commune et l'administration centrale c'est le sous-préfet qui le détermine, aussi est-il un intermédiaire très utile et très commode. Qu'on étende les attributions municipales, que les intérêts communaux puissent être discutés par les conseils municipaux pleinement et sans approbation extérieure et alors on pourra réorganiser l'administration et supprimer les rouages super-

flus. Cette déclaration de M. Waldeck-Rousseau résume entièrement notre manière de voir.

Proposition Bérard, 30 janvier 1899. — « Le gouvernement a le soin de supprimer les sous-préfectures qu'il jugera convenable de supprimer ; le nombre devra en être réduit dans une limite compatible avec la bonne administration des affaires du pays. » C'est absolument la même idée que contenait une proposition de M. Emile Cère déposée le 17 janvier 1899.

Pour M. Bérard les conseils généraux devaient être consultés et devaient proposer les sous-préfectures qu'ils trouveraient bonnes à être supprimées. Quand, dans un même département, deux sous-préfectures auraient été supprimées, le ministre, par voie de décret, pourrait créer auprès du préfet un second emploi de secrétaire général ; il pourrait même y avoir trois secrétaires généraux quand quatre sous-préfectures auraient été supprimées dans un même département. Le nombre des secrétaires généraux était fixé à trois au maximum dans les villes dont la population était supérieure à 800.000 habitants et à deux dans les autres. Les attributions des sous-préfets étaient remplies, d'après l'article 11 de la proposition, par les secrétaires généraux et les conseillers de préfecture délégués par les préfets.

Mais, bien que M. Bérard proposât la suppression des sous-préfectures, il se faisait le défenseur des sous-préfets, leur reconnaissait des qualités de bons

administrateurs et de bons conseillers auprès des maires d'arrondissement ; et il pensait que ce serait la petite sous-préfecture dont les intérêts sont à ménager qui souffrirait le plus de cette suppression.

Remarques. — La proposition de M. Bérard ne supprime pas toutes les sous-préfectures, elle laisse subsister celles que le gouvernement jugera à propos de conserver : cette simple diminution de leur nombre ne va-t-elle pas engendrer de justes récriminations et le choix du gouvernement ne va-t-il pas être en face de nombreuses critiques ?

On a proposé un procédé consistant à supprimer les sous-préfectures dans les arrondissements dont la population, au chef-lieu, serait inférieure à un certain chiffre ; ce système est plein d'inconvénients et M. Bérard a pleinement raison, quand il affirme que bien souvent on devrait conserver les sous-préfectures des petites villes, à raison de l'éloignement des communes de l'arrondissement du chef-lieu du département.

Mais nous n'admettons point les idées de M. Bérard, quand il nous dit que les conseils généraux, ayant été consultés, devraient proposer des sous-préfectures à supprimer. Les conseils généraux, étant composés de membres d'opinions diverses, tantôt amis, tantôt hostiles au gouvernement, conserveront ou supprimeront les sous-préfets suivant, dans leurs décisions, leurs penchants politiques sans se

faire les interprètes des intérêts de leurs électeurs.

Nous ne pensons pas qu'il faille aboutir à des suppressions partielles car, d'où qu'elles viennent, elles seront toujours arbitraires. Rappelons ici l'opinion que M. Chantagrel exprimait dans sa proposition du 17 janvier 1887 : « En supprimant un certain nombre de sous-préfets, disait-il, on soulèverait plus de plaintes et de mécontentement dans les arrondissements qui en seraient privés que si on les supprimait tous. Le pays ne comprend pas les demi-mesures, qui paraissent être des actes de faveur pour les uns et de rigueur pour les autres. »

On a peur de supprimer toutes les petites sous-préfectures et l'on pense que bien des petites villes sont isolées du chef-lieu de département, que dès lors une telle suppression leur serait très préjudiciable.

Au mois de septembre 1907, il existait encore en France 4 sous-préfectures que ne reliait aucun chemin de fer avec le reste de la France. C'étaient : Espalion, Florac, Barcelonnette et Castellane. Pour les 3 premières, la situation est en voie sérieuse de changement. Il n'en est pas de même pour la quatrième, Castellane.

Le *Journal des Transports* nous fournit les renseignements suivants : « Espalion, dans l'Aveyron, sera relié avant peu à la station de Bertholène, sur la ligne de Rodez à Sévérac-le-Château, par un embranchement de 22 kilomètres que construit la com-

pagnie des chemins de fer du Midi. La ligne devait être inaugurée vers la fin de l'année 1907 ou le commencement de 1908. Elle n'est pas encore terminée.

« Florac, dans la Lozère, n'a tenté aucune grande compagnie. Les compagnies du Midi et du P.-L.-M. auraient pu s'y intéresser, leur réseau englobant ou approchant cette contrée. C'est une compagnie secondaire, la compagnie des chemins de fer départementaux, qui s'est chargée de relier Florac à Sainte-Cécile-d'Andorge, sur la ligne de Clermont à Nîmes, par un embranchement qui n'a pas moins de 50 kilomètres de longueur. Il comportera même de nombreux ouvrages d'art, dont la construction sera assez longue, puisque la ligne ne doit pas être ouverte avant la fin de 1909.

« La Compagnie du P.-L.-M. étudie la construction des lignes devant relier Barcelonnette, dans les Basses-Alpes, à la station de Chorges, sur la ligne de Veynes à Briançon. La concession de cette ligne qui aura 42 kilomètres de long ne date que de 1902 ; aussi est-elle à peine sortie des formalités administratives. Il serait donc difficile d'indiquer une date d'ouverture ; ce ne sera toujours pas avant 1910.

« Reste Castellane. Personne ne paraît, jusqu'à présent, avoir songé sérieusement à envoyer aux Castellonais une locomotive pour les faire sortir de leurs montagnes. La compagnie des chemins de fer du sud de la France aurait eu, dit-on, autrefois, l'in-

tention de faire une ligne de Draguignan à Saint-André, en passant par Castellane : mais cette intention n'a jamais été suivie d'aucun acte d'exécution et les Castellonais restent toujours aussi inabordables. Leur sous-préfecture doit certainement tenir le record de l'isolement, car non seulement il n'y est pas question de chemins de fer, mais c'est avec beaucoup de peine que les voyageurs trouvent une antique diligence, soit à Saint-André, soit à Draguignan.

« Les moyens de locomotion sont donc rares dans ce pays, et sans doute, il se passera encore de longues années avant qu'une ligne ferrée y fasse son apparition. Si la rareté du trafic, autant que les habitants, s'opposent à toute entreprise sérieuse de ce genre, comment se fait-il qu'on ait eu l'idée d'en faire un centre administratif avec le cortège de fonctionnaires qu'il entraîne ? Ce sera peut-être la planche de salut des Castellonais, car le jour où il n'y aura plus qu'une sous-préfecture, la leur, sans chemin de fer, il faudra bien lui en donner un, ne serait-ce que pour ne pas déparer cette fameuse unité administrative, qui est une des beautés de notre pays ».

On peut donc dire que bientôt, dans trois ou quatre ans, il n'y aura plus en France, sauf Castellane, de sous-préfecture dépourvue de moyens de transport et nous formons le souhait que les pouvoirs publics relient bientôt cette pauvre sous-préfecture isolée avec le reste de la France.

Proposition de M. Michelin, 27 octobre 1896. —

Une proposition qui a trait à la réorganisation administrative de la France fut faite par M. Michelin le 27 octobre 1896. Dans ses 161 articles elle supprimait la tutelle administrative, remplaçait les préfets et les sous-préfets par des administrateurs élus par le peuple et réorganisait l'administration conformément au principe de la souveraineté nationale. Toutes les fonctions devenaient électives et l'honorable député pensait que les nouveaux élus seraient plus aptes à bien administrer les affaires locales que les préfets et sous-préfets qui, la plupart du temps, ne connaissent point la circonscription territoriale qu'ils ont pour fonction d'administrer.

Sans doute, ces représentants des populations connaîtraient peut-être mieux que des étrangers les besoins de leurs administrés, mais ne seraient-ils point enclins à favoriser leurs amis et ceux qui auraient voté pour eux au détriment de leurs ennemis ? Et puis, il faudra toujours un représentant du pouvoir central pour surveiller leurs actes car le gouvernement ne tolérera sans doute pas que ces élus agissent ainsi sans contrôle ? N'y aurait-il point conflit entre ces deux pouvoirs et ne serait-ce pas la source de querelles incessantes et d'ennuis pour le gouvernement ?

La proposition ne fut pas rapportée.

Projet de loi de M. Klotz, 1^{er} décembre 1899.

— M. Klotz dans son projet de loi, reprenait à peu près celui déposé par M. Goblet le 17 janvier 1887. Il demandait la suppression d'un certain nombre de sous-préfectures et l'extension des attributions des autres sous-préfets. Sa proposition ne fut pas discutée.

Autres propositions. - Plusieurs autres propositions de M. Beauquier en 1890, de M. Terrier en 1891, de M. Blanc en 1891, de M. de Lanjuinais en 1895, de M. Cornudet en 1895 laissaient subsister les sous-préfets ; elles tendaient à modifier l'organisation administrative existante, la nomination des préfets et sous-préfets, le traitement du personnel des bureaux, des préfectures et des sous-préfectures ; mais leur but principal était de diviser la France administrative en régions. M. Charles Beauquier, particulièrement, n'a cessé à maintes reprises de proposer cette réorganisation administrative. En qualité de président de la commission d'administration départementale et communale et de décentralisation administrative, M. Beauquier a rédigé en 1902 un rapport suivi d'un autre rapport de M. Morlot : d'après lui, la France était divisée en 25 régions, divisées elles-mêmes en districts, en cantons et en communes. Le département disparaissait. La région était administrée comme le département actuel, à sa tête était un commissaire régional, représentant du gouvernement, à la tête de chaque dis-

trict était un sous-commissaire, sous-préfet actuel. Le conseil général et le conseil d'arrondissement étaient supprimés ; l'organe délibérant de la région prenait le nom de conseil régional.

Les auteurs de cette organisation nouvelle pensaient que la facilité des communications si grandes maintenant rendaient archaïque la division en départements, les groupements devenant aujourd'hui plus importants, les charges publiques moins considérables et la marche des affaires plus simple et plus rapide.

Proposition de M. Flourens, 22 janvier 1903. — Elle est relative à l'extension des attributions de la commission départementale et à la suppression des sous-préfets.

Il faut étendre les attributions de la commission départementale, c'est-à-dire du conseil général, car le département, qui en l'an VIII ne constituait encore ni une personne civile, ni un pouvoir politique, a vu ses pouvoirs considérablement augmentés par des lois du 10 mai 1838 et surtout du 10 avril 1871. On peut dire aujourd'hui qu'il y a une propriété départementale, des intérêts départementaux, que le département est une personne morale, propriétaire de biens, meubles et immeubles, capable de tous les actes de la vie civile ; un corps politique qui possède dans les limites tracées par la loi une part de la souveraineté nationale.

Il faut aussi étendre les attributions du conseil d'arrondissement qui, jusqu'ici, n'a eu qu'une seule fonction, celle de répartir l'impôt entre les communes et de présenter certains avis motivés ; il faut lui donner des pouvoirs de tutelle administrative et il pourra ainsi jouer un rôle important aux côtés du conseil général.

Quant aux sous-préfets, leurs attributions en matière de tutelle des communes et des établissements publics passant au conseil d'arrondissement et à la commission départementale, ils n'ont plus aucune raison d'être, car le préfet et le secrétaire général pourront facilement étudier et s'occuper des services publics d'État et des affaires politiques. La Commission de Décentralisation réserva l'examen de la proposition de M. Flourens et voulut statuer séparément sur le sort des sous-préfets.

Propositions Jacques Dufour, Allard, Bénézech, et Henrique-Daluc. — Enfin deux autres propositions ont été dans la neuvième législature déposées sur le bureau de la Chambre, l'une de MM. Jacques Dufour, Allard, Bénézech et plusieurs de leurs collègues qui n'est qu'une reproduction de la proposition Zévaès ; l'autre de M. Henrique-Daluc supprimait certains emplois dans divers départements ministériels, et mettait plusieurs arrondissements sous l'administration d'un même fonctionnaire, réalisant par cette

réduction du nombre des sous-préfets une économie de 270.000 francs.

Amendements Constans, Grosjean et Audiffred. —

La Chambre fut saisie lors de la discussion du budget de 1908 de trois amendements. Le premier déposé par M. Constans demandait la réduction du chapitre VI d'une somme de 2.242.000 francs, somme affectée aux traitements des sous-préfets et des conseillers de préfectures ; le second proposé par M. Grosjean tendait à réduire le même chapitre de 899.000 francs ; enfin le troisième de M. Audiffred supprimait dix sous-préfectures choisies parmi les moins utiles, « soit à raison du peu d'importance de l'arrondissement, soit à raison de leur proximité du chef-lieu de département et des facilités de communication », mais il ne supprimait qu'une sous-préfecture dans chaque département.

Combattus par M. Combes, président du Conseil, ces trois amendements furent renvoyés à la Commission de Décentralisation.

Amendement de Lanjuinais, 30 octobre 1903. —

M. de Lanjuinais, au cours de la discussion du budget de 1904, demanda par amendement la diminution du crédit affecté au chapitre VI du budget du ministère de l'Intérieur. Cette réduction était de 10.000 francs. Cet amendement fut adopté, après pointage, par 257 voix contre 254.

Mais le Sénat n'a pas ratifié ce vote.

Rapport de M. Raoul Péret, 27 octobre 1904. —
M. Raoul Péret, membre de la Commission de Décentralisation, fit au nom de cette Commission un rapport sur les propositions de loi de M. J. Dufour et plusieurs de ses collègues et sur celle de M. Flourens, propositions que nous avons citées déjà au cours de notre étude.

Ce rapport très bien documenté retrace en quelques lignes l'historique de la question de la suppression, les attributions de sous-préfets, il contient plusieurs tableaux des sous-préfectures de France, des frais de matériel, des loyers des hôtels, des frais d'administration, etc., M. Raoul Péret donne à la fin de son rapport certaines idées personnelles qui nous paraissent intéressantes à noter bien qu'elles ressemblent beaucoup à tout ce que l'on avait dit auparavant sur cette question.

Les sous-préfets ne sont pas des agents complètement inutiles, sans doute autrefois leur rôle était plus important, mais même aujourd'hui ils rendent de réels services ; mais ces fonctionnaires ne sont pas indispensables et de ce fait ils doivent disparaître. D'autant plus que leur disparition réaliserait une économie fort appréciable de plus de 3 millions pour le budget de l'Etat et de près de 1 million, pour les budgets départementaux.

Tout le monde est d'accord pour simplifier notre organisme administratif, pourquoi ne pas réaliser

tout de suite la réforme. On pourrait commencer par supprimer les sous-préfets et cela, dit M. Péret, sans que l'administration du pays ait à en souffrir, si le gouvernement veut être renseigné sur l'état des esprits, il recourra au préfet qui peut très bien exercer sa surveillance sur tous les arrondissements. Lui seul héritera des pouvoirs politiques des sous-préfets comme il héritera aussi de ses fonctions administratives.

On doit donc supprimer les sous-préfectures, non pas quelques-unes mais toutes ; le choix fait par le gouvernement aussi éclairé et aussi juste qu'il puisse être dans la désignation des sous-préfectures à supprimer sera regardé toujours par les populations comme un acte arbitraire.

M. Raoul Péret a parfaitement raison quand il dit que les sous-préfets sont devenus inutiles à notre époque, avec leurs attributions actuelles tout au moins ; nous pensons aussi que le développement de voies de communications a rendu beaucoup plus facile les rapports des populations avec le chef-lieu du département et que la suppression de ces fonctionnaires devrait être réalisée ; mais nous ne pouvons approuver sa thèse lorsqu'il soutient qu'il faut supprimer d'abord les sous-préfets puisqu'une nouvelle organisation administrative apparaît comme indispensable.

Il faut réorganiser tout d'abord, le rouage admi-

nistratif tel qu'il existe est un vieux reste du despotisme de l'anVIII, mais il ne faut pas supprimer tout d'un coup un fonctionnaire qui tient une place prépondérante dans l'arrondissement. Il est investi en effet de pouvoirs de contrôle, de pouvoirs de surveillance très étendus et très nombreux et il est regardé comme le chef de tous les fonctionnaires judiciaires, financiers de l'arrondissement : pense-t-on qu'en supprimant tout d'un coup la tête, les membres pourront agir comme par le passé ? croit-on qu'en supprimant dans le rouage administratif cette pièce principale qu'est le sous-préfet, les autres éléments de la machine pourront marcher avec la même régularité, avec la même justesse ? Nous ne le croyons pas et nous pensons que notre administration doit d'abord être révisée tout entière, doit être refondue pour que le sous-préfet puisse disparaître. Si on veut faire cette réforme demandée depuis longtemps par les meilleurs esprits, il faut mettre à bas cet édifice vieux et mal assorti avec nos idées et nos mœurs actuelles et reconstruire complètement selon nos conceptions économiques et sociales, puis on pourra songer à supprimer le sous-préfet.

Proposition de loi Sénac, 22 janvier 1906. — M. Sénac veut continuer cette décentralisation qui a commencé avec la loi de 1871 et celle de 1884.

Par la loi du 10 avril 1871 les conseils généraux se sont vus donner des pouvoirs de décision dans un

grand nombre d'affaires ; ils sont actuellement des autorités parallèles et parfois même en certains cas des autorités supérieures au préfet.

Les communes depuis 1884 ont le droit de choisir leurs administrateurs, et par conséquent leur maire puisque c'est une émanation du conseil municipal.

Ce mouvement de décentralisation que l'on a accompli pour le conseil général et le conseil municipal, il faut maintenant le continuer pour l'arrondissement. Faisons de lui une personne morale.

« Un grand pas a été déjà fait pour créer cette personnalité, disait M. Sénac à la tribune de la Chambre le 22 janvier ; dans l'arrondissement, en effet, nous avons déjà le tribunal civil, généralement le tribunal de commerce, la chambre des notaires, des avoués. Nous avons encore plusieurs services publics, notamment des agents supérieurs des contributions directes et indirectes, la conservation des hypothèques. Toutes ces créations montrent que l'on a voulu faire de l'arrondissement cette personnalité civile qu'on ne lui a pas reconnue encore et que je demande pour lui. Quelques-uns de nos collègues demandent la suppression des sous-préfets, je dis au contraire que les arrondissements doivent avoir non pas des sous-préfectures, mais devenir des préfectures, c'est pour donner plus d'importance au suffrage universel et pour accentuer la décentralisation. Nos prédécesseurs ont fait un grand acte de décentralisation

quand ils ont rendu leur indépendance aux conseils généraux, lorsqu'ils leur ont conféré le droit, par la loi organique de 1871, de régler comme ils l'entendent les affaires départementales et de nommer leur président. La loi de 1884 sur l'organisation communale a été inspirée du même esprit, elle a donné aux communes le droit de constituer leurs municipalités comme elles le jugeraient convenable. Vous devez continuer cette œuvre ; vous devez, autant qu'il dépendra de vous, permettre à l'arrondissement de former son unité administrative et politique en lui permettant de choisir lui-même ses nouveaux préfets, ses administrateurs. » Les préfets porteront le titre de « préfets d'arrondissement ». Elus pour six ans, ils seront tenus de remplir certaines conditions de capacité et de talent ; leurs devoirs vis-à-vis du pouvoir exécutif seront strictement formulés, si bien que le gouvernement conservera toujours son unité d'action et son unité politique. M. Sénac se montre partisan du scrutin uninominal qui, selon lui, est le seul « qui puisse tenir le député en contact avec ses électeurs et qui assure au suprême degré le respect du suffrage universel, en affirmant d'avantage l'indépendance de l'électeur devant le pouvoir exécutif ».

Enfin M. Sénac supprime les préfectures de département qui deviennent dans son système des préfectures d'arrondissement ; le président du conseil

général départemental devient, sous le contrôle du ministre de l'Intérieur, l'administrateur absolu de toutes les affaires administratives départementales non déléguées au conseil d'arrondissement et le chef de tous les services départementaux ; il est élu pour trois ans par les membres du conseil général. Les préfets d'arrondissement seront élus pour six ans par un collège composé des députés et des sénateurs de l'arrondissement, des conseillers généraux, des conseillers d'arrondissement et d'un certain nombre de délégués des communes déterminés proportionnellement au nombre des membres des conseils municipaux. Les préfets d'arrondissement peuvent être suspendus ou révoqués par décret du président de la République rendu en Conseil des Ministres. Un conseil de préfecture, composé de trois conseillers également élus est créé dans chaque arrondissement.

Il faut louer M. Sénac d'avoir voulu, tout en supprimant les sous-préfets, proposer une réorganisation complète de notre système administratif ; beaucoup d'orateurs avant lui avaient démoli les sous-préfets et avec eux notre régime administratif, sans proposer un plan de reconstruction du système jeté à bas, mais n'est-ce point trop pousser l'amour du suffrage universel que de placer à la tête de nos circonscriptions administratives des représentants élus et n'y aurait-il point une cause de conflits multiples

entre cet administrateur de l'arrondissement qui est en même temps, par son élection, indépendant du pouvoir central et cependant peut être révoqué par décret du Président de la République ?

D'ailleurs la proposition Sénac ne fut pas discutée en raison même de son importance et surtout à propos d'une simple diminution de crédit.

Amendement de MM. Paul Constans, Allard, Bouveri, Chauvière, Jules Coutant, etc. — Après le rejet de la proposition Sénac, à la séance du 22 janvier 1906, MM. Paul Constans, Allard, Bouveri, Chauvière, Jules Coutant, Dejeante, Delory, etc. déposèrent un amendement portant diminution de 1.435.000 francs dans le chapitre V et la suppression des sous-préfets.

M. Paul Constans soutint que les sous préfets ne peuvent faire que de l'administration : « qu'en politique, ils sont les pivots de la candidature officielle et que sous ce dernier rapport ils sont souvent victimes eux-mêmes de la situation qui leur est faite ».

M. Morlot, rapporteur, défendit les sous-préfets en soutenant que leur utilité était évidente dans notre organisation administrative actuelle.

« Les sous-préfets, dit-il, ont un rôle administratif considérable que vous ne pouvez pas négliger et qu'il vous est, du reste, impossible de supprimer par simple décision budgétaire...

« Je me suis toujours montré partisan des sous-

préfets, je le répète, non parce qu'ils font de la candidature officielle, comme vous le prétendez, mais parce qu'ils sont des organismes indispensables au fonctionnement administratif, tel qu'il résulte de l'ensemble de notre droit administratif. »

Cette opinion émise par un parlementaire très compétent sur la question est absolument celle que nous soutenons dans cette étude ; le sous-préfet joue un rôle important dans le fonctionnement de notre administration et le supprimer, sans réorganiser cette administration, serait, croyons-nous, une faute pour la bonne marche des affaires.

Séance du Sénat du 11 avril 1906. — La question de la suppression des sous-préfets a été l'objet de nombreuses discussions aussi bien devant le Sénat que devant la Chambre des députés, c'est ainsi qu'elle fut encore discutée à l'occasion du budget du ministère de l'Intérieur dans la séance du 11 avril 1906.

M. Pichon, sénateur du Finistère, monta à la tribune et soutint que l'arrondissement peut exister sans sous-préfet, il supprimait donc les sous-préfets, mais conservait les circonscriptions actuelles. « Les arrondissements, disait-il tiennent à conserver leur autonomie avec ou sans sous-préfet, et je crois qu'ils se consoleraient facilement de la disparition de ces derniers s'ils étaient sûrs de conserver leurs tribunaux, leurs notaires, leurs avoués, bref tout ce qui constitue la vie judiciaire.

« Quant à leur vie administrative, elle ne réside pas dans l'institution des sous-préfets puisque aussi bien un sous-préfet ne peut rien, absolument rien, trancher par lui-même. »

« Les attributions du sous-préfet sont nombreuses, disait M. Savary (rapporteur), la loi les désigne et nous ne pouvons pas sans une loi les supprimer. Je ne demande pas qu'on les supprime, mais je vous prie de remarquer que dans tous les arrondissements, chef-lieux, il n'y a pas de sous-préfets et on s'en passe. Dans les arrondissements de Sceaux et de Saint-Denis les sous-préfets ont été supprimés ; est-ce que leur absence se fait sentir ?... »

« Les ministres du second Empire, Messieurs, se rendaient compte, aussi bien que vous et moi, de l'inutilité des fonctions de sous-préfet au point de vue administratif. Mais l'Empire avait besoin pour les nécessités de sa politique d'un grand nombre de sinécures à ceux dont il voulait se faire des amis ; c'est pourquoi il conserva les sous-préfets, mais en tentant d'en justifier le maintien par une extension de leurs attributions. »

Remarques sur les paroles de M. Pichon. — Nous avons déjà critiqué plus haut, à propos de la proposition Thellier de Poncheville cette thèse soutenant que l'on peut supprimer les sous-préfets dans l'arrondissement en conservant les autres services financiers et judiciaires. Nous croyons que l'arrondis-

sement judiciaire, l'arrondissement financier se confondent et dépendent de la même organisation que l'arrondissement administratif et que l'un ne peut être supprimé sans entraîner avec lui la suppression des deux autres.

Ce n'est donc pas par voix budgétaire que la question de la suppression des sous-préfets peut être résolue et comme le disait le rapporteur, M. Savary, résumant en quelques mots notre thèse : « Nous ne sommes pas dans cette commission des finances partisans fanatiques du maintien des sous-préfets, mais dans de nombreuses lois le sous-préfet joue un rôle plus ou moins important, mais nécessaire puisqu'il est prescrit par la loi. Quand on voudra réellement supprimer les sous-préfets, il faudra mettre nos lois en harmonie avec cette suppression. »

M. Séblin, répondant à M. Pichon, démontra l'utilité des sous-préfets qui sont des agents de transmission et d'information tout à fait précieux dans nombre de cas. Il s'exprimait ainsi :

« Je ne prétends pas que les attributions inhérentes, spéciales aux sous-préfets, soient d'une très grande importance ; elles ne sont pas dénuées de raison ; dans la plupart des arrondissements les sous-préfets sont indispensables aux préfets pour des affaires importantes.

« Ils sont indispensables au préfet pour le renseigner, ce qui est leur fonction, sur la marche des esprits

à moins que vous ne vouliez substituer partout ces fameux délégués, si justement décriés aujourd'hui, aux organes créés par la loi elle-même. »

« Cette utilité des sous-préfets au point de vue politique est certaine et reconnue de tout le monde, ce qui explique que le gouvernement a été toujours hostile à la suppression de ces fonctionnaires, mais même au point de vue administratif le sous-préfet est parfois très utile ; pouvant instruire les affaires par lui-même et sur place il transmet dans ses rapports des renseignements précieux à son chef qui prend des décisions en complète connaissance de cause. »

M. Séblin examine ensuite si l'on peut supprimer les sous-préfets dans les grandes villes, et il ne sait pas comment on pourrait faire cette suppression.

« Vous êtes à Brest, dit-il, à Toulon, à Abbeville en présence d'événements gros de conséquences et aux prises avec des difficultés, j'oserai dire angoissantes. Voulez-vous prendre aujourd'hui la responsabilité de décider que le gouvernement n'aura plus de représentant à Toulon, ni à Brest, ni à Abbeville ?

« Je dis que s'il n'y avait pas de sous-préfet dans ces villes, le gouvernement serait obligé d'y envoyer, soit des conseillers de préfecture, soit des délégués, des missi dominici, qui n'auraient pas la même autorité qu'un homme qui réside dans le pays. »

L'observation de M. Séblin est très juste, le sous-préfet représentant du pouvoir central est le mieux placé pour réprimer les troubles, il est maître de la force armée et il est très utile que ce fonctionnaire soit placé à côté du maire dont il vérifie les ordres et qu'il supplée au besoin dans ses attributions de police. S'il n'existait pas, le préfet agirait à sa place, mais son action serait plus tardive ; les troubles qui, réprimés au début, n'auraient été que de vaines manifestations, pourront devenir à la longue de véritables dangers pour l'ordre public. Il est donc de toute nécessité que les mesures répressives soient faites en temps utile et nul mieux que le sous-préfet n'est placé pour prendre les mesures provisoires.

Séance de la Chambre du 29 novembre 1906. — Amendement de M. Paul Constans. — Réponse de M. A. Sarraut. — Lors de la discussion du budget de 1907, on s'occupa encore de la suppression des sous-préfets et un amendement de M. Paul Constans fit l'objet d'une discussion très intéressante et surtout d'une réponse du sous-secrétaire d'Etat à l'Intérieur, M. Albert Sarraut. Depuis, la question de la suppression des sous-préfets n'a fait qu'une courte apparition lors de la discussion des budgets de 1908 et 1909.

A la séance du 29 novembre 1906, M. Paul Constans, député, demanda la suppression des sous-préfets, M. Albert Sarraut au nom du gouvernement repoussa cet amendement et annonça que le gouver-

nement préparait un projet de réorganisation administrative et une prochaine organisation régionale des conseils de préfecture. Depuis M. Clemenceau a fait connaître un projet de réforme des conseils de préfecture qui seraient désormais supprimés et remplacés par des tribunaux administratifs régionaux ; mais le projet de réorganisation administrative qu'avait promis le gouvernement n'a jamais été fait ou tout au moins divulgué.

Quoi qu'il en soit, le discours de M. Albert Sarraut est trop conforme à la thèse que nous soutenons dans cette étude pour que nous n'en citions pas les principaux passages : « Les économies faites dans le budget du ministère de l'Intérieur, disait-il, arrivent à une somme de 600.000 francs environ. Le gouvernement a donc bien réduit ses dépenses administratives au strict minimum suivant l'engagement qu'il avait pris. Reste maintenant l'autre côté de la question, l'autre face du problème, la réorganisation proprement dite de l'administration. On a dit au gouvernement et sur ce point, je le répète, nous sommes d'accord avec M. Constans, il faut simplifier l'administration, l'organisme actuel est trop compliqué, l'heure est venue de le modifier, de l'assouplir, de le transformer en vue d'une adaptation aux nécessités et aux besoins de notre époque.

« D'accord ! Mais la suppression atteindra-t-elle vraiment ce but ? Peut-elle être considérée comme

constituant le commencement d'une grande réforme administrative ? N'y a-t-il pas lieu de craindre au contraire qu'on ne rende de cette façon plus ardu et plus difficile à résoudre le problème dont nous sommes saisis ? Quelle serait en effet la situation si l'on votait l'amendement de M. Constans ? En supprimant les sous-préfets, vous ne ferez pas disparaître les fonctions qui leur sont confiées. Par le fait que vous supprimerez le crédit qui les concerne, vous n'abrogez pas les lois spéciales et générales qui ont conféré à ces fonctionnaires des attributions destinées à satisfaire à des nécessités, à des besoins divers.

« Qu'allez-vous faire des attributions des sous-préfets ? Oh ! je sais bien qu'une solution a été indiquée au nom de la commission de décentralisation par l'honorable M. Péret dans le rapport, très intéressant d'ailleurs, qu'il a déposé sur la suppression totale des sous-préfets.

« M. Péret serait d'avis de transférer en bloc les attributions des sous-préfets aux préfets. Si telle est bien l'intention de ceux qui demandent actuellement la suppression des sous-préfets, qu'ils me permettent de leur dire que leur œuvre, au lieu de réaliser un progrès, marquerait un pas en arrière. Si vous faisiez cela, vous vous montreriez moins libéraux que le second empire qui, par le décret de 1861, a voulu rapprocher l'administration des admi-

nistrés en déléguant aux sous-préfets des attributions précédemment exercées par les préfets.

« Il y a quelque chose de moins expéditif sans doute, de moins simple, de moins facile peut-être, mais de plus sérieux à faire : c'est de rechercher sur quelles bases, d'après quel plan général cette administration départementale peut être organisée de façon à accroître l'activité, à étendre le champ d'action des pouvoirs locaux, des corps élus et à réduire autant que possible le rôle du fonctionnarisme proprement dit. Oui, il y a lieu de se demander s'il ne conviendrait pas d'investir d'une partie de ces pouvoirs, de ces attributions les corps élus, la représentation municipale ou départementale issue du suffrage universel.

« Nous considérons qu'il est possible, sans porter atteinte à l'unité nationale, d'augmenter la somme des libertés locales, de substituer de plus en plus à l'action des fonctionnaires celle des citoyens qui, dans une démocratie, doivent partager les devoirs, les responsabilités du pouvoir et nous recherchons si ce résultat ne peut et ne doit pas être atteint par une extension libérale de la loi de 1884 sur les conseils municipaux et de la loi de 1871 sur les conseils généraux.

« Nous voulons aussi déconcentrer l'administration centrale. Trop d'affaires départementales viennent

congestionner les directions et les bureaux apoplectiques des ministères à Paris. »

Ces paroles résument tout à fait nos idées propres sur la question ; nous ne regrettons qu'une chose c'est que, depuis le 29 novembre 1906, le gouvernement n'ait pas donné suite à ses projets. Le 29 octobre 1907, et le 12 novembre 1908, M. Paul Constans a demandé une réduction de crédit en vue de la suppression des sous-préfets. Les deux amendements ont été repoussés, le gouvernement ayant répondu que bientôt la Chambre aurait à se prononcer sur la réforme administrative tout entière. Mais il est à remarquer que le gouvernement avait eu en 1907 une majorité de 100 voix environ, tandis qu'en 1908 il n'a eu que 9 voix de majorité. C'est dire que la nation réclame des réformes et que la suppression des sous-préfets, n'a été suspendue que parce que le gouvernement a promis une refonte complète de notre système administratif.

CHAPITRE PREMIER

ATTRIBUTIONS D'EXÉCUTION PLAN DE LA DEUXIÈME PARTIE

Dans cette seconde partie de notre étude, nous allons passer en revue les différentes attributions des sous-préfets et nous demander à quelles personnes pourraient être données certaines de leurs attributions.

Leurs pouvoirs très nombreux sont épars dans un très grand nombre de textes de lois, de décrets et de règlements ; aussi est-il très difficile d'en faire un classement d'une clarté parfaite.

Nous diviserons cette étude en deux chapitres. Dans un premier chapitre, nous examinerons les pouvoirs d'exécution des sous-préfets pour lesquels ces fonctionnaires ont un pouvoir de décision propre.

Dans un deuxième chapitre nous mentionnerons les divers cas dans lesquels le sous-préfet a des attributions de surveillance, de contrôle ou d'information.

Nous suivrons pour cela un plan aussi lumineux que possible en divisant notre étude en quatre sections :

1° Attributions relatives à l'organisation et à l'administration générale de l'Etat, du département, de l'arrondissement et des communes ;

2° Attributions relatives aux divers besoins généraux d'administration auxquels pourvoient les services publics ;

3° Attributions en matière d'agriculture, d'industrie et de commerce ;

4° Attributions en matière d'instruction publique et cultes (1).

Les sous-préfets ont, d'après nos lois administratives, de réels pouvoirs de décision propre, malheureusement il est rare que ces fonctionnaires en usent spontanément et seuls, le plus souvent ils en réfèrent au préfet qui est en relations directes avec le pouvoir central et qui est seul responsable des actes de son subordonné.

Attributions d'exécution

§ 1. — *Administration communale et hospitalière*

a) *Administration communale*. — Le sous-préfet a un pouvoir personnel dans le fonctionnement des

1. Nous empruntons cette classification à la thèse de M. Bluzet sur « les attributions des sous-préfets ».

conseils municipaux : il peut refuser ou autoriser la prolongation de la session du conseil municipal (art. 46 de la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale) ; il peut prescrire la convocation extraordinaire du conseil municipal (art. 47). D'après l'article 154 de la même loi, « toutes les recettes municipales pour lesquelles les lois et règlements n'ont pas prescrit un mode spécial de recouvrement s'effectuent sur les états dressés par le maire. Les états sont exécutoires après qu'ils ont été visés par le préfet ou le sous-préfet ».

Il doit agréer certains fonctionnaires et procéder à la nomination de certains autres. Ainsi il agrée les gardes-champêtres et les commissionne, mais ils sont nommés par le maire ; le sous-préfet devra faire connaître son agrément ou son refus dans le délai d'un mois (art. 102 de la loi de 1884). Dans toutes les communes, les inspecteurs de police, les brigadiers et sous-brigadiers et les agents de police nommés par le maire doivent être agréés par le préfet ou le sous-préfet. Ils peuvent être suspendus par le maire, mais le préfet seul peut les révoquer (art. 103). Enfin il agrée les gardes particuliers (art. 117 du Code forestier ; circulaire du ministre de l'Intérieur du 4 juillet 1827).

Son pouvoir de nomination s'étend sur les répartiteurs et les préposés d'octroi. « Le conseil municipal dresse chaque année une liste contenant un

nombre double de celui des répartiteurs et des répartiteurs suppléants à nommer ; et, sur cette liste, le sous-préfet nomme les cinq répartiteurs visés dans l'article 9 de la loi du 3 frimaire an VII et les cinq répartiteurs suppléants » (art. 61 de la loi de 1884 et arrêté des consuls du 19 floréal an VIII, art. 4).

Il nomme les préposés d'octroi en vertu de l'article 6 de la loi du 13 avril 1861.

En ce qui concerne les pouvoirs propres qu'a le sous-préfet dans l'administration générale de la commune, on peut concevoir facilement que toutes les affaires soumises à sa décision pourraient être transférées à la préfecture ; on augmenterait le personnel des bureaux et la marche des affaires ne serait nullement gênée ; comme aussi presque toutes se traitent par correspondance, les communes ayant au moins deux courriers par jour, aucun retard ne pourrait résulter d'un tel changement. Nous parlons ici des communes les plus éloignées et les moins favorisées au point de vue du progrès et des voies de communication, car la distance n'a-t-elle point été supprimée avec les chemins de fer, le télégraphe et plus récemment le téléphone !

Quant à l'agrément que doit donner le sous-préfet à la nomination de certains fonctionnaires et au pouvoir d'en nommer certains autres qui lui appar-

tient en propre, ce fonctionnaire ne jouit point d'une autorité très grande.

L'agrément pourrait être donné par le préfet puisque ce sont les maires qui nomment les gardes-champêtres et autres fonctionnaires soumis à l'agrément de la sous-préfecture (1) ; mais cependant il ne faut point diminuer la tâche du sous-préfet. La plupart du temps aucune difficulté ne se présentera, il suffira de mettre une signature au bas de l'arrêté du maire et ce sera fini. Mais supposons que le garde-champêtre proposé par le maire, soit un violent chef de parti, aimant les discussions ardentes, il serait peut-être de mauvaise administration de nommer pour rétablir l'ordre et faire respecter la loi un homme qui a de nombreux ennemis et qui serait porté dans bien des cas à agir avec eux d'une manière arbitraire. Le sous-préfet, qui habite le pays, qui connaît les idées et les partis des communes de son arrondissement, pourra refuser de donner son agrément et s'entretiendra avec le maire pour qu'il propose un citoyen aimant la République et animé de passions moins violentes. A la préfecture de telles considérations n'auraient pu être faites, et le préfet aurait signé cette nomination qui aurait pu provoquer dans une commune le désordre et la guerre.

1. Les répartiteurs et les préposés d'octroi seraient nommés par le préfet.

On voit par l'exemple précédent que les nominations et les agréments peuvent être faits sans difficulté par le préfet, mais il est parfois préférable de traiter certaines questions de vive voix que par correspondance. Certains auteurs ont soutenu que les maires se rendent plus facilement à la préfecture qu'à la sous-préfecture, où dans les régions bien organisées au point de vue des voies de communication, mais croit-on que dans la Lozère ou quelque autre pays montagneux les maires vont souvent au chef-lieu ? Nous en doutons.

b) *Administration hospitalière.* — Dans cette matière les attributions des sous-préfets ont été considérablement étendues par le décret du 13 avril 1861. La tutelle administrative des bureaux de bienfaisance, qui autrefois appartenait aux préfets, a été dévolue aux sous-préfets, ils ont maintenant à statuer sur les budgets et comptes des bureaux de bienfaisance, sur la condition des baux et fermes des biens de ces mêmes établissements, lorsque la durée n'excède pas dix-huit ans ; sur le placement des fonds des bureaux de bienfaisance, sur les acquisitions, ventes et échanges des objets mobiliers des bureaux de bienfaisance, sur le règlement de leur service intérieur, sur l'acceptation par ces établissements des dons et legs d'objets mobiliers ou de sommes d'argent lorsque leur valeur n'excède pas 3.000 francs

et qu'il n'y a pas réclamation des héritiers (art. 6 du décret du 6 avril 1861).

Ces pouvoirs sont à première vue très grands et on ne peut nier après l'énumération donnée par l'article 6 du décret de 1861 que le sous-préfet joue un grand rôle dans l'administration des bureaux de bienfaisance. Cependant il ne faut pas s'exagérer son pouvoir. Le sous-préfet se rend compte simplement si les dépenses faites par les bureaux de bienfaisance concordent bien avec le budget qui a été précédemment établi, la vérification des comptes et la surveillance sur la comptabilité de ces opérations administratives tendent vers un but unique : c'est de s'assurer s'il n'existe pas un déficit. Or il nous semble que la commission administrative et le conseil municipal sont plus aptes à apprécier les motifs des dépenses et l'emploi des deniers ; on sait que la commission administrative des bureaux de bienfaisance, comme d'ailleurs des autres établissements charitables, est composée du maire, président, de deux conseillers municipaux et de quatre autres membres nommés par le préfet ; cette commission prend des délibérations qui sont ou exécutoires par elles-mêmes ou soumises à l'avis du conseil municipal ; les délibérations concernant le budget, les comptes et en général toutes les dépenses et les recettes de ces établissements doivent recevoir l'avis du conseil municipal. Pourquoi ne pas lui donner aussi la véri-

fication et la surveillance qui sont réservées au sous-préfet ? Le budget n'en souffrirait nullement.

En ce qui concerne les établissements hospitaliers, le sous-préfet nomme le comité consultatif des hospices de l'arrondissement ; il rend exécutoires « les recettes des établissements hospitaliers pour lesquelles les lois et règlements n'ont pas prescrit un mode spécial de recouvrement, elles sont dressées par le maire sur la proposition administrative », article 13 de la loi du 7 août 1851. Nous renouvelons la critique précédemment faite, les bureaux de bienfaisance étant des établissements hospitaliers.

§ 2. — *Recrutement*

La loi sur le service de deux ans a supprimé le tirage au sort qui était présidé dans l'arrondissement par le sous-préfet. Mais le sous-préfet a encore plusieurs attributions en matière militaire en vertu de la loi du 15 juillet 1889. Il vérifie les tableaux de recensement qui sont établis par les maires dans chaque commune, il doit éclairer les maires et leur donner tous les renseignements qu'ils désirent sur les questions embarrassantes de domicile et de nationalité. Il examine les pièces à soumettre au conseil de revision pour obtenir des exemptions ou des dispenses ; il assiste aux opérations du conseil de revision et peut présenter les observations qu'il jugera con-

venable ; enfin il appose son visa au bas des pièces destinées à constater la position de soutien de famille en vue de la délivrance de congés.

Le préfet lui-même ou ses délégués pourront certes remplacer le sous-préfet dans ces différentes attributions, mais certains renseignements qui ne demanderaient que peu de temps exigeront peut-être une correspondance suivie qui pourra prolonger les explications et porter préjudice aux intéressés.

§ 3. — *Contributions directes*

En vertu de l'article 67 du règlement du 21 décembre 1839 sur les poursuites en matière de contributions directes, le sous-préfet peut tempérer les rigueurs des agents du fisc. Quand un contribuable a fait opposition à la saisie de ses biens par suite de contrainte entraînant des frais, le sous-préfet peut, selon son appréciation, faire suspendre les poursuites.

Il faut que le contribuable puisse trouver à sa portée un représentant de l'administration et nous estimons que le sous-préfet est bien placé pour répondre au vœu du législateur qui a voulu permettre au contribuable de pouvoir demander des délais ou exposer sa situation malheureuse. Le maire pourrait bien remplacer le sous-préfet, mais ne devrait-on pas craindre un peu de partialité de sa part, n'aura-t-il pas, pour influencer sur sa décision, l'ennui de déplaire

au percepteur avec lequel il a des relations d'amitié ? Quant à renvoyer le contribuable à la préfecture on ne saurait véritablement y songer, car s'il ne peut pas payer les impôts il ne pourra pas prendre le chemin de fer pour aller au chef-lieu. Il pourrait bien écrire, mais on doit craindre que la préfecture ne puisse pas juger en connaissance de cause et par cela même donner une réponse préjudiciable aux intérêts du Trésor par sa trop grande indulgence ou trop grande rigueur pour les contribuables.

Les nominations, les agréments, les désignations, les autorisations, faits par le sous-préfet en matière de contributions directes sont très nombreux, on pourrait simplement les donner aux administrations compétentes ou plutôt au préfet. Nous allons les énumérer.

Il désigne, sur la proposition du receveur particulier, les porteurs de contrainte qui prêtent ensuite serment devant lui, après avoir été commissionnés par le préfet (loi du 2 oct. 1791 ; arrêté du 16 thermidor an VIII, art. 20 ; règlement des poursuites, art. 30). A défaut de personnes dans l'arrondissement pour remplir ces fonctions, le sous-préfet peut autoriser le receveur des finances à se servir des huissiers (art. 35 du règlement). Les porteurs de contrainte peuvent être révoqués par le sous-préfet, sauf recours au préfet.

Le sous préfet, après vérification, arrête et rend

exécutoires les états de frais des porteurs de contrainte. Il peut, d'ailleurs, en opérer la réduction soit d'office, soit sur la proposition du receveur particulier.

Le sous-préfet dénonce aux tribunaux les faits de rébellion ou d'injures commises vis-à-vis des porteurs de contraintes (art. 40).

Il nomme les deux commissaires chargés de procéder avec le contrôleur des contributions directes et le maire, à l'instruction des demandes des petits cultivateurs et ouvriers nécessiteux qui ont éprouvé des pertes de récoltes, de bestiaux ou de maisons par suite de grêle, d'inondation, d'épizooties, d'incendie et auxquels des secours évalués à 5 o/o des pertes subies sont annuellement distribués par le ministre de l'Agriculture en exécution de la loi du 17 août 1822.

En cas de vérification demandée par le contribuable qui réclame en matière de contributions directes, un des experts est nommé par l'intéressé, l'autre par le sous-préfet (arrêté du 24 floréal an VIII, art. 5 et loi du 21 avril 1832, art. 29).

Il peut aussi désigner, pour fournir et présenter, en vue de l'établissement par un percepteur remplacé, des comptes qu'il doit rendre en qualité de receveur municipal, si l'ex-receveur est dans l'impossibilité d'y pourvoir, un commis d'ordre que lui pro-

pose le receveur particulier (Instruction générale des finances, art. 1336 du 20 juin 1859).

Le sous-préfet désigne le gérant intérimaire sur la proposition du receveur particulier et sauf le cas où un intérim aurait déjà été constitué, lorsqu'il y a lieu de pourvoir au remplacement provisoire d'un percepteur démissionnaire, décédé ou suspendu de ses fonctions, révoqué ou appelé à un autre emploi ou qui ne se présenterait pas au jour indiqué pour son installation (Instruction générale des finances, art. 1330).

Il agréé, de concert avec le trésorier général, le fondé de pouvoir que le receveur particulier charge de le représenter dans les cas d'absence autorisée ou d'empêchement légitime (art. 1360 de l'Inst. gén.) de même il accrédite auprès des maires le fondé de pouvoir agréé par le receveur particulier, qui représente le percepteur en congé, malade ou légitimement empêché (art. 1268 de l'Inst. générale).

Il nomme les deux commissaires chargés de vérifier les demandes collectives des maires pour remise d'impôt, lorsque leur commune a subi les pertes de revenu par suite d'événements extraordinaires. (Arrêté du 24 floréal an VIII, instruction des contributions directes du 10 mai 1849.)

Enfin le sous-préfet doit, au début de chaque année, viser et parapher les registres des contribu-

tions indirectes. (Loi du 25 avril 1816 ; circulaires des 14 déc. 1841 et 19 juillet 1851.)

Il paraphe le livre-journal des receveurs des contributions directes et détermine les jours de tournée des percepteurs.

§ 4. — *Voirie*

a) *Grande voirie*. — La loi du 4 mai 1864 décide que « sur les routes impériales et départementales, partout où il existe un plan d'alignement, toutes les fois que la valeur de la parcelle à céder ou à acquérir ne dépasse pas 1.000 francs, le sous-préfet est autorisé à passer les actes de cessions et d'acquisitions de terrains.

Il reçoit aussi, ainsi que le préfet, les demandes de permissions de grande voirie (arrêté réglementaire du 20 septembre 1858).

Il est investi de la police du roulage dans son arrondissement (règlement d'administration publique du 10 août 1851).

D'après la loi du 29 floréal de l'an X, le sous-préfet reçoit les procès-verbaux dressés à l'occasion des anticipations commises sur les grandes routes ; il peut alors prendre des mesures provisoires pour la réparation d'urgence de dommages qui ont pu être causés. Mais ces ordres ne sont que provisoires et il doit en référer au préfet, lorsque des réclama-

tions auront été faites à l'occasion de ces dommages.

b) *Petite voirie*. — Quand il y a aliénation de terrains devenus inutiles à la voie publique n'ayant pas été décidée en même temps que le déclassement, la circulaire du 20 août 1825 donne au sous-préfet la nomination du commissaire-enquêteur.

D'après la loi du 3 mai 1841 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, les travaux d'ouverture ou de redressement des chemins vicinaux, décidés par le conseil général ou par la commission départementale, les travaux d'élargissement donnent lieu à enquête. Dans cette enquête parcellaire, le sous-préfet a, d'après l'article 31, un rôle important ; il convoque le jury qui doit fixer l'indemnité ; l'un des experts qui doivent faire un rapport sur la fixation de cette indemnité est nommé par le sous-préfet.

Toutes ces affaires concernant la voirie peuvent être sans conteste transférées à la préfecture. D'ailleurs cette dernière en connaît déjà le plus grand nombre puisque ce ne sont que les affaires de peu d'importance qui sont laissées à la décision des sous-préfets, et que c'est le conseil de préfecture qui est compétent pour réprimer les contraventions de voirie : c'est même un des rares cas où le tribunal administratif a une compétence répressive. (L. 29 floréal an X art. 1 et 4.)

§ 5. — *Mesures d'ordre public et de police*

1^o *Mesures de police générale et réquisition de la force armée.* — Le Code d'instruction criminelle dans son article 509 s'exprime ainsi :

Article 509 : « Les préfets, sous-préfets, maires et adjoints, officiers de police administrative ou judiciaire, lorsqu'ils rempliront publiquement quelques actes de leur ministère, exerceront aussi les fonctions de police réglées par l'article 504; et, après avoir fait saisir les perturbateurs, ils dresseront procès-verbal du délit, et enverront ce procès-verbal s'il y a lieu ainsi que les prévenus, devant les juges compétents. »

Le sous-préfet est donc un officier de police administrative. Il a le devoir de faire respecter les lois et d'en assurer l'exécution ; de même il surveille et assure, dans son arrondissement, l'exécution des arrêtés du préfet.

En cas d'urgence, en qualité de représentant du gouvernement, il peut prendre des mesures provisoires, mais alors il engage entièrement sa responsabilité comme aussi l'inexécution de l'acte réglementaire fait par lui aura les mêmes conséquences et entraînera les mêmes sanctions disciplinaires que celui du préfet.

De ce pouvoir de police dérivent toutes les attributions suivantes : Les commissaires de police sont

placés sous l'autorité directe des sous-préfets dans l'arrondissement (circulaires de l'intérieur des 31 décembre 1852 et 3 avril 1854).

Il a le droit de disperser les attroupements (loi du 7 juin 1848) et pour cela il peut requérir le rassemblement de plusieurs brigades de gendarmerie à charge cependant d'en informer le préfet. (D. 1^{er} mars 1854.) D'après ce même décret, il a le droit de mander par écrit, s'il en voit l'urgence, les commandants d'arrondissements ; ces derniers doivent faire parvenir au sous-préfet des rapports sur les faits intéressant l'ordre public et tous les cinq jours un tableau des délits et arrestations survenus dans le ressort de leur autorité.

Le sous-préfet a le droit de requérir la force armée (loi des 27 juillet, 3 août 1791, article 140 de la loi du 28 germinal an VI. — Loi des 10-11 avril 1831 et décret du 1^{er} mars 1854).

Les chefs des corps de sapeurs-pompiers doivent obéir aux réquisitions des sous-préfets, qu'il s'agisse soit d'organiser un service d'ordre ou d'honneur, soit de porter secours en cas d'incendie ou autre sinistre dans les limites ou hors les limites de la commune. Hors le cas d'incendie ou services d'escorte aucun rassemblement ne peut avoir lieu dans les communes sans l'autorisation préalable du sous-préfet (article 24 et 25, décret du 10 novembre 1903).

Enfin nous rappelons la circulaire du général

Picquart, ministre de la Guerre, qui, en septembre dernier, a subordonné en matière de police l'autorité militaire à l'autorité civile. Les sous-préfets sont sans nul doute visés dans cette circulaire et en cas de troubles ils ont le droit incontestable de requérir la force armée qui doit être soumise à leurs ordres.

Comme nous venons de le montrer le sous-préfet a reçu en vertu de nombreuses lois des pouvoirs propres de police générale. Mais si on y regarde de bien près, on remarquera que le sous-préfet n'en usera pas souvent de sa propre autorité.

La loi municipale de 1884 a établi et consacré le maire comme officier de police municipale. Les articles 97 et 98 de ladite loi donnent une énumération non limitative de ces devoirs prescrits au maire. La police municipale a pour objet le maintien de l'ordre dans la commune et cet ordre peut se caractériser par ces trois éléments : tranquillité, sécurité, salubrité (Voir Hauriou. *Droit administratif*, p. 560 et suiv.) La police des rues et des places publiques qui est relative à deux objets différents, l'état matériel de la voie, la circulation sur la voie publique, la répression des rixes, attroupements et manifestations, tout ce qui vise à la salubrité publique sont autant d'objets relatifs à la vigilance d'un maire.

Ce sera donc le maire, qui, dans telle circonstance intéressant l'ordre public, prendra des décisions et réprimera les troubles. Le préfet n'agira qu'à défaut

du maire et après l'avoir mis en demeure. Quant au sous-préfet, il n'interviendra que dans deux cas : lorsqu'il sera délégué du préfet et qu'il aura reçu la mission de rétablir l'ordre et dans ce cas il n'encourt aucune responsabilité, son chef la supportant toute ; ou bien lorsque le maire n'aura pas bougé on aura refusé d'user de ces pouvoirs auquel cas le sous-préfet avertira immédiatement le préfet et prendra des mesures provisoires en attendant la décision et les ordres de son chef hiérarchique.

Devrait-on abandonner tout pouvoir au maire en matière de police ? Nous croyons qu'il y aurait quelque danger à cela, car les maires étant élus et pouvant avoir des idées contraires à celles du gouvernement pourraient tolérer des manifestations hostiles à ce gouvernement. Il vaudrait mieux, à notre avis, confier ces attributions au commissaire de police, fonctionnaire qui devrait avertir immédiatement le préfet et agir sous ses ordres. Mais dans cette hypothèse il faudrait le délivrer de l'autorité du maire qui est dans l'état de choses actuel son supérieur.

2° *Droits de police proprement dits et police sanitaire.* — Restant dans le domaine de la police, il nous reste à envisager les attributions propres du sous-préfet en matière de police proprement dite et de police sanitaire. Nous envisagerons successivement deux objets : les loteries et les établissements insalubres.

a) *Loteries.* — En vertu du décret de 1861 sur les

loteries, le sous-préfet délivre des autorisations pour les loteries de bienfaisance organisées par l'initiative privée, lorsque le capital n'excède pas 2.000 francs. La loi de 1836 avait prohibé toutes les loteries excepté celles qui avaient pour objet une œuvre de bienfaisance ou d'encouragement aux arts, mais c'était le préfet qui devait délivrer l'autorisation. C'est le décret de décentralisation de 1861 qui a donné, en cette matière, un pouvoir d'autorisation propre au sous-préfet, mais combien ce pouvoir est limité !

Les maires doivent tout d'abord proposer au sous-préfet d'autoriser telle loterie de bienfaisance, ce qui diminue déjà le pouvoir du sous-préfet et lui enlève toute initiative (art. 1, ordonnance du 29 mai 1844) ; de plus le préfet s'est vu conférer un pouvoir d'annulation et de contrôle sur les arrêtés du sous-préfet par le décret de 1861 ; donc le sous-préfet a bien le pouvoir propre de donner son autorisation au sujet des loteries lorsque le capital n'excède pas 2.000 francs, mais il peut voir son arrêté annulé par le préfet pour violation ou mauvaise interprétation de la loi. Sans user de cette mesure radicale, le préfet peut réformer seulement l'arrêté ou même ordonner à son subordonné de faire les modifications qui lui paraîtront convenables.

Que devient alors ce pouvoir de décision du sous-préfet en matière de loterie ? Il est bien réduit.

b) *Etablissements insalubres de troisième classe.*

— Les demandes d'autorisation relatives à l'établissement de manufactures ou ateliers répandant une odeur incommode ou insalubre, compris dans la troisième classe, sont acceptées ou refusées par le sous-préfet qui prend un arrêté pour donner l'autorisation. (Décret-loi du 15 octobre 1810.) Parmi ces établissements de la troisième classe « sont placés les établissements qui peuvent rester sans inconvénient auprès des habitations, mais doivent rester soumis à la surveillance de la police » (art. 1^{er} § 4). On peut ranger dans cette classe les buanderies, les chantiers de bois, les fours à chaux et une foule de petites industries. Pour eux l'enquête *de commodo* n'est pas indispensable, et c'est le sous-préfet par lui-même qui doit examiner, sur place, le terrain sur lequel va être bâti l'établissement et juger de son degré d'innocuité.

On ne peut donc nier le rôle actif du sous-préfet en cette matière, et bien que son arrêté ne soit donné qu'après avis préalable du maire et celui de la commission sanitaire, il a un pouvoir de décision propre qui simplifie bien des rapports écrits. S'il n'existait pas, le préfet devrait envoyer un de ses délégués sur les lieux ou bien s'en remettre aux rapports écrits que lui fourniraient le maire et la commission : dans les deux cas il y aurait une perte de temps

dans la délivrance de l'autorisation et par suite préjudice aux industriels intéressés.

c) *Attributions en matière pénitentiaire.* — Aux termes d'une circulaire du 20 mars 1873, le sous-préfet vise les permis de visiter les détenus, désigne le médecin intérimaire, autorise le transfèrement à l'hôpital d'un condamné malade, visite les dépôts et chambres de sûreté. Il a la surveillance des prisons qu'il doit visiter au moins une fois par mois.

Il arrête le tarif des vivres supplémentaires que peuvent recevoir, à leurs frais, les détenus, sur la proposition de l'entrepreneur et l'avis du directeur de la circonscription (cahier des charges de mars 1893, art. 31). Il autorise le genre de travail des maisons d'arrêt, de justice et de correction, dans les cas d'urgence, sur la proposition de l'entrepreneur, l'avis du gardien-chef et celui du directeur de la circonscription (cahier des charges, art. 52).

Enfin, il est chargé de vérifier la caisse des gardiens-chefs des maisons d'arrêt. Une circulaire du 16 avril 1860 lui donne le pouvoir de délivrer des mandats de retraits de fonds déposés par le gardien-chef, chez le receveur des finances.

Toutes les attributions relatives aux autorisations et à la surveillance ne peuvent être données au préfet qui est éloigné pour prendre des mesures qui réclament l'urgence ou qui nécessitent des conversations fréquentes du sous-préfet avec les chefs des

divers services de l'arrondissement. Il nous semble que le sous-préfet ne peut être remplacé dans ces attributions que par un fonctionnaire créé spécialement pour chacune des fonctions qu'il a à remplir en cette matière. Il n'en est pas de même des pouvoirs de vérification de la caisse des gardiens-chefs, les receveurs-particuliers sont tout qualifiés pour exercer ce contrôle.

d) *Autres attributions de police.* — Le sous-préfet, en vertu du décret du 13 avril 1861 (art. 6), délivre des passe-ports pour l'étranger pour les pays où cette formalité est encore exigible, les passe-ports sont sur des formules spéciales soumises au timbre et à l'enregistrement.

Il reçoit les déclarations préalables de réunions publiques, délègue un fonctionnaire pour assister à ces réunions et peut les ajourner, s'il craint des manifestations ou des troubles. Le même droit appartient au maire. (Loi du 30 juin 1881, art. 9.)

Il autorise les changements de résidence des condamnés libérés dans l'arrondissement et dans les arrondissements limitrophes.

Les sous-préfets peuvent autoriser les gardes-champêtres à porter un fusil de guerre, soit en vue de leur propre défense, soit en vue de la destruction des animaux dangereux ou nuisibles (art. 2 de l'ordonnance du 24 juillet 1846).

Toutes ces affaires peuvent être centralisées à la

préfecture ; pour la police des réunions publiques nous la donnerions au commissaire de police affranchi du contrôle du maire comme nous l'avons proposé auparavant.

§ 6. — *Nomination d'experts, tenue du casier judiciaire administratif ou électoral, légalisations.*

a) *Nomination d'experts.* — Le sous-préfet est appelé à nommer des experts dans les affaires suivantes :

En cas de vérification demandée par le contribuable, qui réclame en matière de contributions directes, un des experts est nommé par l'intéressé, l'autre par le sous-préfet. (Arrêté du 24 floréal an VIII, art. 5 et loi du 21 avril 1832, art. 29.)

Il nomme le commissaire-enquêteur chargé de recevoir les déclarations des habitants dans les enquêtes *de commodo et incommodo* ; et aussi l'un des experts devant faire le rapport au juge de paix pour la fixation de l'indemnité due au propriétaire en cas d'élargissement des chemins vicinaux, si l'élargissement ne touche pas à des terrains bâtis ou en cas d'aliénation. (Art. 17 et 19 de la loi du 21 mai 1836.)

La nomination de ces experts peut être faite sans inconvénient par le préfet ; en ce qui concerne les contributions directes nous avons vu que le sous-préfet désignait des experts pour instruire les demandes de certains contribuables en cas de réclamation en décharge ou réduction d'impôts d'une part de

remise ou modération d'autre part. Dans le premier cas c'est le conseil de préfecture qui est compétent, dans le second, c'est le préfet. Les experts qui devront procéder à l'instruction des demandes seront toujours pris parmi des citoyens compétents dans cette matière et il nous semble que le préfet est aussi apte à les choisir que le sous-préfet, il n'est pas besoin de connaître personnellement leurs capacités pour être sûr qu'ils accompliront consciencieusement leur tâche. Quant au commissaire-enquêteur envoyé dans chaque commune pour rassembler les dépositions des tiers intéressés dans l'enquête *de commodo et incommodo*, le sous-préfet choisit d'ordinaire le juge de paix du canton ou le maire d'une commune voisine : le préfet suivra la tradition et désignera comme auparavant l'un de ces fonctionnaires.

b) *Tenue du casier judiciaire administratif ou électoral.* — Chaque sous-préfet possède dans ses bureaux le casier judiciaire administratif ou électoral de son arrondissement. Ce casier contient toutes les condamnations encourues par ses administrés et emportant suppression du droit de vote. Les procureurs de la République, les greffiers des tribunaux de commerce et de justice militaire sont chargés de lui transmettre les noms de ceux qui ont perdu par leurs condamnations le droit de vote. Les sous-préfets peuvent ainsi aviser des condamnations

consignées dans le casier les maires des communes où sont domiciliés les condamnés afin qu'il les raient de la liste électorale.

Nous n'avons pas besoin d'insister sur la possibilité de faire envoyer tous les bulletins individuels du département à la préfecture qui avertirait ensuite les maires.

c) *Légalisations.* — Les sous-préfets légalisent la signature des maires dans leur arrondissement sur les actes de l'état civil, les certificats d'indigence, de bonne vie et mœurs.

Cette attribution ne peut être donnée au préfet vu l'urgence qu'il y a très souvent à légaliser la signature de certains actes ; mais pourquoi ne pas donner ce pouvoir au juge de paix ? C'est, au contraire, une attribution qui aurait dû lui être donnée depuis longtemps.

Conclusions. — Les lois ont donné au sous-préfet quelques pouvoirs propres, mais par suite de la responsabilité entière du préfet, ces pouvoirs n'existent presque plus. C'est un véritable mal pour la bonne marche et la célérité des affaires que le sous-préfet ne puisse par lui-même traiter certaines questions : son initiative est enrayée, ses qualités d'administrateur considérablement amoindries.

Certaines attributions devraient lui être enlevées et confiées à d'autres fonctionnaires qui seraient plus aptes que lui à les posséder, d'autres, au contraire,

devraient lui être entièrement abandonnées et ainsi les affaires auraient une solution plus rapides toujours et souvent plus juste. Il faut détruire l'excessive centralisation actuelle et faire de la déconcentration.

CHAPITRE II

ATTRIBUTIONS DE SURVEILLANCE ET D'INFORMATION

INTRODUCTION. — Nous nous proposons maintenant de passer en revue les attributions des sous-préfets autres que celles pour lesquelles il a reçu un pouvoir de décision propre. Ce sont assurément les plus nombreuses car elles se rapportent à quantité d'objets. Il n'y a presque pas d'acte administratif ou d'affaire administrative en général qui ne fasse l'objet d'une étude, d'un avis ou d'une transmission du sous-préfet ; bien peu vont directement à la préfecture et si le sous-préfet, dans ces cas, ne joue pas un rôle prépondérant, il a du moins le droit de formuler son opinion, d'émettre des propositions à l'occasion des dossiers qu'il transmet à son chef direct, le préfet. Celui-ci devra prendre le plus souvent une décision et pour cela devra être mis au courant soit de l'esprit politique qui règne dans l'acte, par exemple lorsqu'il s'agit d'une nomination, soit des renseigne-

ments de tout ordre qui lui permettraient de juger en connaissance de cause. C'est le sous-préfet qui l'éclairera, qui lui montrera les avantages ou les inconvénients de l'affaire, et, si le préfet a le droit de ne pas suivre les avis du sous-préfet, tout au moins examinera-t-il attentivement l'opinion de son subordonné, les causes qui l'ont fait agir et ainsi son arrêté ne sera pas rendu au hasard.

Si l'on supprime le sous-préfet, il est évident que souvent les affaires seront traitées plus rapidement, ne séjournant pas dans les bureaux de la sous-préfecture, mais bien souvent aussi le préfet ne sera pas aussi instruit qu'après avoir eu connaissance des enquêtes ou des observations du sous-préfet.

A la tribune de la Chambre, lors de l'une des discussions sur la suppression des sous-préfets, M. Colfavru et plus tard M. Raoul Duval ont qualifié les sous-préfectures de postes restantes ; on est allé même jusqu'à dire qu'elles étaient des boîtes à lettres nuisibles. C'est être véritablement trop dur pour ces fonctionnaires. Bien souvent, en effet, on s'étonne que le dossier d'une affaire ne soit pas arrivé à la préfecture et on s'aperçoit qu'il est encore dans les casiers de la sous-préfecture ; on ne trouve pas alors assez de blâme à l'égard des sous-préfets. Il faudrait cependant raisonner et comprendre que si le sous-préfet est chargé d'instruire certaines affaires, il est obligé de prendre son temps pour réunir des témoi-

gnages ou des pièces explicatives. Veut-on par hasard qu'il renvoie le dossier aussitôt ? Ce serait plus simple mais contraire à toutes les lois et à sa fonction même. D'ailleurs ce qui se fait actuellement à la sous-préfecture, se fera demain à la préfecture et je doute que la marche des affaires soit de beaucoup plus rapide. Il y aura des correspondances, des renvois de dossiers, des demandes échangées entre la commune et le chef-lieu, ce qui occasionnera des retards.

Il ne faut pas incriminer les sous-préfets, s'il y a des retards dans la marche des affaires administratives, il faut s'en prendre à notre organisation administrative actuelle ; nous sommes sous un régime centralisateur à l'excès, il n'est pas une décision la plus petite, du conseil municipal qui ne donne lieu pour être exécutée à une foule d'écritures et de formalités. A ce sujet M. Mercier écrivait dans son livre *De l'arrondissement et de son administration* : « A force de demander des renseignements, d'exiger des certificats de toute nature, à force de renvoyer dans les mairies des pièces pour vices de forme, les autorités municipales finissent par être fatiguées, les conseils municipaux ne veulent plus se réunir ; des contre-projets viennent à la traverse, les petites passions locales se trouvent surexcitées et l'affaire tombe d'elle-même, sans qu'il soit possible de la reprendre de longtemps. »

La grande réforme à accomplir est donc une ré-

forme de décentralisation ; continuer l'œuvre commencée par les lois du 10 août 1871 sur les conseils généraux et du 5 avril 1884 sur les conseils municipaux. Ainsi tout retard sera conjuré et les affaires pourront se traiter avec plus de rapidité pour le grand bien des intéressés.

Il est bon d'énumérer les diverses attributions de surveillance, de contrôle et d'information. Elles sont très nombreuses et éparses en des textes nombreux. Nous adopterons un plan qui nous a paru très clair et très logique ; nous l'empruntons à M. Bluzet dans sa thèse sur les « attributions des sous-préfets ».

TITRE I

**Attributions relatives à l'Organisation
et à l'Administration générale
de l'Etat, du Département,
de l'Arrondissement et des Communes**

CHAPITRE PREMIER

**ATTRIBUTIONS RELATIVES A L'ORGANISATION
ET A L'ADMINISTRATION DE L'ÉTAT**

SECTION I

*Attributions relatives à l'organisation
des pouvoirs publics*

Le sous-préfet est représentant du gouvernement et agent de l'Etat, en cette qualité il participe à l'élection.

Une copie du tableau contenant les additions et les retranchements à la liste électorale et du procès-verbal constatant l'accomplissement des formalités relatives au dépôt au secrétariat de la mairie et à

l'avis donné par affiches est transmise au sous-préfet qui l'adresse au préfet, dans les deux jours, avec ses observations. (Décret réglementaire du 2 février 1852.)

Le sous-préfet propose à la nomination du préfet les délégués administratifs devant composer les commissions de revision des listes électorales. Il a le droit, dans les vingt jours de la communication au préfet du tableau des additions et des retranchements à la liste électorale, de demander au maire l'inscription ou la radiation de tout individu omis ou indûment inscrit (art. 59 du décret organique).

La liste définitivement arrêtée est transmise au préfet par les soins du sous-préfet.

Pendant la période électorale le sous-préfet veille dans son arrondissement à ce que les lois sur les candidatures multiples ou sur les déclarations irrégulières soient bien observées ; s'il a connaissance d'une dérogation, il en fait part au préfet qui a seul le droit de la réprimer.

L'article 32 du décret réglementaire charge le sous-préfet de transmettre au préfet l'un des doubles du procès-verbal du scrutin. Enfin, après l'élection il centralisera les résultats des différentes communes et les fera parvenir à la connaissance du préfet suivant les moyens prescrits par la loi.

En somme dans les élections, le sous-préfet n'a qu'un rôle tout à fait secondaire, il a pour devoir

de réunir des pièces, des bulletins, de communiquer les résultats à son chef, le préfet. Les tableaux contenant les additions et les retranchements à la liste électorale, les résultats du scrutin peuvent être transmis directement par les maires à la préfecture. Quant à la police de l'élection, elle peut être confiée au maire, qui avertira le préfet en cas de dérogation aux lois.

SECTION II

Attributions relatives à l'exercice des droits publics

En sa qualité de représentant de l'Etat, le sous-préfet doit garantir les droits reconnus au citoyen par les lois. C'est ainsi qu'il préside la commission cantonale chargée d'examiner les réclamations sur l'établissement de la liste d'assistance médicale gratuite (art. 17 de la loi du 15 juillet 1893). Il reçoit les réclamations en qualité de président de la commission qui est formée du conseiller général, d'un conseiller d'arrondissement et du juge de paix. Aux termes de la loi, le juge de paix préside en l'absence du sous-préfet : donc pas d'inconvénients à sa suppression.

Il doit être mis au courant de toutes les feuilles ou journaux que l'on imprime. C'est la loi du 29 juillet 1881 qui régit cette matière : art. 3 : « On doit déposer au chef-lieu de l'arrondissement deux exemplaires

de tout imprimé autre que les ouvrages de la ville » et l'article 10 ajoute « ... ainsi que deux exemplaires de tout écrit périodique ». En outre le sous-préfet doit être avisé par le procureur de la République des déclarations de fondation des journaux qui lui sont adressés par les gérants (circ. du 9 nov. 1881).

Cette déposition peut très bien être faite à la préfecture.

SECTION III

Attributions de transmission, d'information et de surveillance

Il assure la publication des lois et décrets ; lorsque le *Journal officiel* arrive à la sous-préfecture, le sous-préfet doit prendre toutes les mesures nécessaires pour que les actes législatifs soient imprimés et affichés partout où besoin sera (art. 3, décret du 5 novemb. 1870).

Mais son rôle prépondérant est celui d'informateur et c'est en cette matière qu'il doit déployer tout son tact et toute sa diplomatie. Il doit se renseigner sur les opinions politiques et les aptitudes professionnelles des fonctionnaires de son arrondissement auprès des personnes compétentes, se dégager des influences locales, des querelles existant entre les différents partis et ne faire part de son enquête à son

chef qu'après avoir contrôler rigoureusement ses informations. Il ne faut pas que le fonctionnaire dévoué et consciencieux soit l'objet d'une disgrâce causée par un électeur influent qui est son ennemi.

Les sous-préfets sont aussi chargés de transmettre à la préfecture les états récapitulatifs que leur envoient les communes au sujet du mouvement de la population. Une circulaire du ministre du Commerce, en date du 31 décembre 1897, ordonne aux communes de faire parvenir au sous-préfet tous les renseignements nécessaires à l'établissement de la statistique du mouvement de la population. Elle comprend : 1° le mouvement de la population ; 2° l'assistance médicale gratuite ; 3° les bureaux de bienfaisance et les établissements de bienfaisance autres que les hôpitaux, hospices et asiles d'aliénés ; 4° les hospices ; 5° les enfants assistés ; 6° les aliénés ; 7° les monts-de-piété ; 8° les libéralités ; 9° les sinistres.

SECTION IV

Attributions relatives à l'administration des finances de l'Etat

1° *Attributions relatives au domaine.* — Les procès-verbaux de délimitation des forêts de l'Etat doivent être déposés à la sous-préfecture (ordonnance du 1^{er} août 1827 et Code forestier, art. 11). Le sous-préfet

préside les adjudications de locations de biens domaniaux ; quand les biens sont distants de plus de 2 myriamètres du chef-lieu de leur résidence et lorsque le revenu n'excède par 500 francs par an, il peut se faire suppléer par les maires (loi des 19 août-12 septembre 1791, instruction générale de l'administration des domaines du 1^{er} avril 1879).

Il préside aussi les adjudications de coupes de bois qui ont lieu dans l'arrondissement ; celles dont le montant est inférieur à 500 francs peuvent être présidées par les maires (ordonnance du 1 août 1827, art. 86 ; Code forestier, art. 20). La vente est annoncée par des affiches signées par lui.

Le préfet peut le déléguer pour présider, sur la proposition du directeur des Domaines, la vente des immeubles de l'Etat. Le maire de la localité peut aussi être délégué par le préfet. (Décision du ministre des Finances du 13 mars 1856.)

Le sous-préfet doit passer les actes de cession des terrains retranchés par voie d'alignement des routes nationales, mais il peut déléguer le maire de la localité. (Décision ministérielle du 31 décembre 1849.)

Dans tous les textes on propose le maire pour remplacer le sous-préfet, c'est dire que le maire a qualité pour présider ces différentes ventes ; le sous-préfet supprimé, le maire serait seul revêtu de ces attributions sans inconvénients pour les affaires administratives.

2° *Attributions des Sous-Préfets relatives aux dettes de l'Etat.* — Ces attributions consistent dans l'apposition du visa de ce fonctionnaire sur certaines pièces administratives qu'il renvoie ensuite à la préfecture. Pourquoi ne pas les envoyer directement à la préfecture, ce serait moins long, d'autant plus que le sous-préfet, dans ces cas, ne remplit qu'une simple formalité. Nous allons cependant les énumérer :

Au jour de l'émission publique d'un emprunt d'Etat, les récépissés de déclarations de souscription sont visés par les sous-préfets, les visas sont envoyés à la préfecture d'où ils sont transmis au ministre des Finances. (Cir. du min. des Finances du 3 janvier 1891 et du 5 janv. 1897.) Ils peuvent d'ailleurs déléguer un agent chargé du visa à la recette des finances, puis il visent les mentions portées sur les titres provisoires pour la constatation du versement des différents termes : ils envoient ensuite à la préfecture des états récapitulatifs.

Ce droit de visa leur appartient encore pour les consignations de valeurs mobilières pour le compte de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse. (Décret du 15 déc. 1875, art. 3.)

3° *Attributions relatives aux impôts perçus pour le compte de l'Etat.* — Le sous-préfet joue auprès du conseil d'arrondissement le rôle que le préfet joue auprès du conseil général. Il reçoit du préfet le mandement général des impôts directs de réparti-

tion et le remet au conseil d'arrondissement qui doit procéder à la répartition entre les communes des sommes en principal qui y sont portées. Il veille à ce que le quorum soit atteint et à ce que le conseil ne se sépare pas sans avoir réparti les contributions entre les communes ; si ces formalités ne sont pas remplies, il adresse un procès-verbal au préfet qui, en conseil de préfecture, opère alors lui-même le sous-répartement. (Art. 46 de la loi du 10 mai 1838.)

Il est chargé de faire connaître aux maires par mandement le contingent de leurs communes respectives. Il reçoit d'eux les réclamations des communes relatives à ce contingent et en saisit le conseil d'arrondissement. Le conseil délibère, puis le sous-préfet transmet au préfet cette délibération qui est soumise au conseil général.

Le sous-préfet met à exécution les délibérations du conseil d'arrondissement, mais cette exécution se réduit, pour lui, à transmettre les vœux de cette assemblée à l'administration supérieure et à notifier aux communes le contingent établi par le sous-répartement. (Art. 30 de la loi du 3 frimaire an II.)

Enfin il instruit le conseil de la suite qui a été donnée aux vœux émis dans la précédente session et lui présente un rapport sommaire sur le fonctionnement des différents services administratifs de l'arrondissement. Il donne son avis sur les cotes irrécou-

vrables et sur les cotes indûment imposées, puis il les transmet au préfet.

En matière de contributions indirectes il donne quelques avis, notamment sur les droits d'entrée des boissons et dans les contestations entre employés de la régie et débitants, enfin il doit parapher et viser les registres des contributions indirectes au commencement de l'année. (Loi du 25 avril 1813. Loi des 14 déc. 1841 et 19 juillet 1851.)

On peut voir par l'énumération de ses attributions au sein du conseil d'arrondissement que le sous-préfet ne joue qu'un rôle secondaire. Cette assemblée déjà a des pouvoirs fort restreints, se résumant à l'émission de vœux et aux sous-répartement de l'impôt direct, et le sous-préfet ne fait que l'office de transmetteur soit du conseil aux communes, soit du conseil du chef-lieu.

CHAPITRE II

ATTRIBUTIONS DES SOUS-PRÉFETS RELATIVES A L'ADMINISTRATION ET A L'ORGANISATION DU DÉPARTEMENT

Le sous-préfet n'est qu'agent de l'Etat, le préfet est seul agent du département.

CHAPITRE III.

ATTRIBUTIONS DES SOUS-PRÉFETS RELATIVES A L'ORGANISATION ET A L'ADMINISTRATION DE L'ARRONDISSEMENT

Nous avons énuméré plus haut les attributions du sous-préfet au sein du conseil d'arrondissement, il ne possède que celles-là. Si l'arrondissement n'était pas une simple circonscription administrative, mais bien une personne morale, le sous-préfet serait le représentant de l'arrondissement de même que le préfet représente le département. Mais le sous-préfet n'est qu'agent de l'Etat et en cette qualité il n'a aucune initiative pour faire des propositions au conseil d'arrondissement, il n'assiste aux séances que pour contrôler et surveiller les délibérations, s'il s'aperçoit de quelque irrégularité il la signale au préfet qui juge.

CHAPITRE IV

ATTRIBUTIONS DES SOUS-PRÉFETS RELATIVES A L'ORGANISATION ET A L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA COMMUNE

Nous avons vu qu'en cette matière le sous-préfet avait un rôle important; nous avons montré

que ses pouvoirs propres pouvaient être donnés au préfet et que par conséquent les autorisations et les formalités de toutes sortes remplies aujourd'hui par le sous-préfet pouvaient sans empêchement passer dans les attributions préfectorales.

Il nous reste maintenant à voir si les attributions de contrôle et de surveillance du sous-préfet relatives à l'administration des communes doivent leur être maintenues.

Ici comme ailleurs ils ont un rôle de transmission et d'information, ils sont les intermédiaires hiérarchiques entre le préfet et les maires.

Les élections municipales terminées, le sous-préfet transmet immédiatement au préfet le résultat du scrutin, il lui fait aussi connaître les irrégularités qui auraient pu se produire durant l'élection, les démissions volontaires et les réclamations formulées contre l'élection, mais il les transmet avec un avis non motivé.

Les délibérations des conseils municipaux sont inscrites par ordre de date sur un registre coté et paraphé par le préfet ou le sous-préfet. (Art. 57 de la loi du 5 avril 1884.) Une expédition de toute délibération est envoyée dans la huitaine par le maire au sous-préfet qui en constate la réception sur un registre et en délivre immédiatement récépissé. (Art. 62.)

Lorsque le maire convoque le conseil municipal

spontanément, il doit donner avis au sous-préfet de la réunion et des motifs qui la rendent nécessaire. (Art. 47.)

Les démissions de conseillers municipaux doivent être adressées au sous-préfet qui les transmet au préfet. (Art. 60.)

Il doit recevoir la notification des nominations des maires et des adjoints (art. 78); en vertu de l'article 77 il veille à ce que les places vacantes soient complétées par l'élection.

L'article 93 s'exprime ainsi: « Le maire et à son défaut le sous-préfet pourvoit d'urgence à ce que toute personne décédée soit ensevelie et inhumée décemment, sans distinction de culte ni de croyance. »

Le sous-préfet n'a ni le droit d'annuler aucune délibération du conseil municipal, ni aucun des arrêtés du maire, il ne peut même pas en suspendre l'exécution. Il doit simplement les transmettre à son chef hiérarchique, le préfet (art. 95).

Quand il y a lieu de dissoudre un conseil municipal, de révoquer ou de suspendre un maire ou un adjoint, il fait un rapport qu'il envoie au préfet.

Les articles 111, 112, 115, 116 et 118 de la loi du 5 avril 1884 donnent des pouvoirs très étendus au préfet en ce qui concerne les « biens, travaux et établissements communaux ». Le sous-préfet se con-

tente de transmettre les pièces administratives ; il a rarement le droit d'y joindre son avis.

ART. 124.— « Aucune action judiciaire autre que les actions possessoires ne peut, à peine de nullité, être intentée contre une commune qu'autant que le demandeur a préalablement adressé au préfet ou au sous-préfet un mémoire exposant le motif de sa réclamation. Il lui en est donné récépissé. » Et l'article 125 ajoute : « Le préfet ou sous-préfet adresse immédiatement le mémoire au maire avec l'invitation de convoquer le conseil municipal dans le plus bref délai pour en délibérer. »

Ils sont chargés par la loi de 1884 (art. 169 et s.) de faire connaître au préfet leur avis sur la création des syndicats de communes.

Enfin une circulaire du ministre de l'Intérieur en date du 16 juin 1842 rappelle à ces fonctionnaires que la surveillance des archives communales est au nombre de leurs attributions et les charge de faire des rapports au préfet sur leur état.

Telles sont les attributions des sous-préfets en ce qui concerne l'organisation et l'administration générale de la commune. Ils jouent en cette matière un rôle bien restreint ; pour accélérer la marche des affaires, les pièces administratives pourraient être envoyées directement à la préfecture sans passer par les bureaux de la sous-préfecture.

Certains orateurs ont soutenu qu'en matière mu-

nicipale les sous-préfets jouaient un grand rôle qui militait en faveur de leur maintien. Ce rôle important est celui d'être conseillers des maires. Dans les campagnes, disent-ils, le maire est bien souvent un homme simple, peu lettré et peu au courant des affaires administratives, ils se rend souvent à la sous-préfecture et demande des indications au sous-préfet sur certaines affaires qui l'embarrassent. Veut-on que les maires des campagnes aillent trouver le préfet ? ils seront obligés de faire parfois un long voyage dans les pays où les voies de communication ne sont pas encore en complet état de développement et ils hésiteront souvent à l'entreprendre. Et s'ils se rendent au chef-lieu, le préfet ou le secrétaire général auront-ils le temps de leur donner les renseignements qu'ils désirent connaître ?

M. Séblin, dans la séance du Sénat du 11 avril 1906, envisageait ce point de vue lorsqu'il défendait les sous préfets contre les accusations de M. Louis Pichon.

« Vous voulez, disait-il, qu'il n'y ait plus que le préfet ; mais certains maires sont à 25 et 30 lieues de la préfecture. Faudra-t-il qu'ils viennent voir le préfet pour la moindre affaire ? Les chemins de fer, s'ils ont abrégé les distances, n'ont pas supprimé les dépenses. Le maire, dans un grand nombre de cas, est un modeste, un homme peu fortuné, faudra-t-il qu'il fasse 10 ou 15 lieues à l'aller et autant

au retour pour traiter une affaire avec le préfet ? Croyez-vous que dans un grand nombre de cas il n'y ait pas intérêt à traiter les affaires autrement que par correspondance ? Elles se traitent souvent, je dirai même presque toujours mieux en conversation, par l'échange de vues dans le cabinet. On ferait des volumes si l'on s'en tenait à la correspondance ; au contraire, un échange de vues de quelques minutes, à déjeuner parfois, unit et rapproche les représentants du pouvoir des administrés eux-mêmes. »

Autrefois et même actuellement dans certains arrondissements le sous-préfet est un guide, un conseiller pour les maires inexpérimentés ; mais, il est désirable que nos maires s'habituent à administrer seuls et à ne pas se reposer sur la compétence et la science d'un fonctionnaire. De plus en plus l'instruction développe les intelligences dans les campagnes, la pratique des affaires administratives est de jour en jour plus vulgarisée, les précédents plus nombreux servent d'enseignement et les conférences entre les maires et les sous-préfets deviendront de plus en plus rares à mesure que nous irons. D'ailleurs cette initiative laissée aux maires qui, dès lors, agiront seuls et seront ainsi responsables de leurs actes, facilitera la vraie décentralisation que nous croyons désirable.

TITRE II

Attributions des Sous-Préfets relatives aux divers besoins généraux d'administration auxquels pourvoient les services publics

CHAPITRE PREMIER

JUSTICE ET SERVICE PÉNITENTIAIRE

L'arrondissement n'étant pas une personne morale, le sous-préfet ne peut le représenter en justice, par exemple pour accepter une libéralité. Le préfet, au contraire, représente le département en justice.

En matière pénitentiaire, ce sont les préfets qui sont chargés de la surveillance des maisons centrales, mais les sous-préfets peuvent être délégués quand ces établissements pénitentiaires se trouvent dans un arrondissement non chef-lieu.

L'ordonnance du 9 avril 1819 qui a créé les commissions de surveillance des prisons en donne la présidence aux sous-préfets. Les colonies pénitentiaires des jeunes détenus doivent être fréquemment

visitées par les sous-préfets qui doivent aussi surveiller l'exécution des règlements concernant ces colonies. (Circ. du 20 mars 1868 et règlement du 10 avril 1869.)

CHAPITRE II

ATTRIBUTIONS EN MATIÈRE D'ASSISTANCE

Le sous-préfet est qualifié de « surveillant-né des établissements d'humanité » par une circulaire du ministre de l'Intérieur du 3 floréal an IX. Des lois et de nombreuses circulaires sont venues affirmer cette fonction du sous-préfet. Il doit fréquemment visiter les établissements hospitaliers et se rendre compte des modifications, des arrangements, des réparations que l'on doit y faire. Cette surveillance des hôpitaux lui est donnée par la loi de pluviôse an VIII, et par la circulaire du 3 floréal an IX. En vertu de la circulaire du 26 mars 1888 ils ont le devoir de porter à la connaissance du préfet « leurs propositions et leurs observations » en vue de l'approbation « des règlements tant extérieurs qu'intérieurs des hôpitaux et hospices ».

Une circulaire du 10 février 1896 est venue préciser ces obligations.

La loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite lui permet de proposer à la nomination du

préfet les délégués de l'administration au sein du bureau d'assistance.

Le bureau d'assistance dresse la liste de ceux qui auront des secours ; tout habitant de la commune peut réclamer contre les décisions du bureau, ces réclamations sont portées devant une commission cantonale qui est présidée par le sous-préfet, elle est composée d'un conseiller général, d'un conseiller d'arrondissement et du juge de paix du canton.

CHAPITRE III

ATTRIBUTIONS EN MATIÈRE DE PRÉVOYANCE

Un mois avant son fonctionnement, une société de secours mutuels doit déposer à la sous-préfecture ses statuts et la liste des personnes qui doivent composer son administration. (Loi du 1^{er} avril 1898, art. 4.) Le sous-préfet doit en donner récépissé et avertir le maire. (Art. 4, §§ 2 et 3.)

Il renseigne le préfet sur les personnes qui sollicitent des secours d'extrême misère. C'est lui aussi qui fait des propositions et des enquêtes pour accorder des secours de route aux indigents qui veulent être rapatriés et aux ouvriers sans travail qui demandent à se rendre dans les localités où le travail leur est assuré.

En cette matière comme en bien d'autres le sous-préfet n'a que des attributions sans importance, il

joue le rôle d'informateur et de transmetteur, il préside bien certaines commissions, mais sa tâche sera plus profitable selon que celui qui l'assumera sera plus consciencieux. Le sous-préfet peut rendre un réel service en matière d'assistance, considérant surtout la grande place qu'occupe l'Etat dans cette matière et le développement considérable qu'ont pris dans ces dernières années les établissements hospitaliers. Il ne faut donc point nier le rôle important que joue le sous-préfet dans la surveillance des hôpitaux, nul mieux que lui n'est placé pour exercer un contrôle salubre. Le préfet pourrait bien exercer ces fonctions, mais bien souvent se présentent des cas urgents, une signature à donner, une pièce à fournir ; s'il faut entretenir une correspondance avec la préfecture ce sera très long et ce qui aurait demandé quelques minutes demandera peut-être plusieurs jours.

CHAPITRE IV

ATTRIBUTIONS DES SOUS-PRÉFETS EN MATIÈRE MILITAIRE

Elles peuvent leur être enlevées, car elles sont sans importance. C'est ainsi qu'ils transmettent aux chefs de corps les demandes de jeunes gens pour aller travailler aux travaux agricoles. (Circulaire de juin 1900.)

Ils doivent surveiller eux-mêmes en faisant des tournées périodiques la tenue des tableaux de recensement des chevaux et mulets qui sont faits dans les mairies en vue de la réquisition. (Circulaire du 15 décembre 1891.)

Ils doivent veiller aussi à ce que l'on conserve dans chaque mairie des états de logement et de cantonnement. (Circulaire du 9 décembre 1892.)

CHAPITRE V

ATTRIBUTIONS EN MATIÈRE D'HYGIÈNE ET DE SALUBRITÉ PUBLIQUE

Nous avons vu les pouvoirs propres du sous-préfet en ce qui concerne les établissements insalubres de 3^e classe. Pour les établissements de 2^e classe, le sous-préfet reçoit les demandes d'autorisation pour la formation de ces établissements ; ces demandes, il les adresse au maire de la commune intéressée qui fait une enquête ; après quoi, le sous-préfet prend un arrêté qu'il transmet au préfet. (Décret du 15 octobre 1810, art. 7.) Son rôle est donc très peu important et la tâche se répartit entre le maire de la commune qui procède à l'enquête et le préfet qui juge finalement.

Pour les établissements de 1^{re} classe, il provoque l'avis du conseil d'hygiène, dirige les mesures d'instruction prescrites par le préfet et lui transmet

ensuite le dossier avec son avis. (Décret du 15 octobre 1810, art. 3 ; circulaire du 22 novembre 1811 ; avis du Conseil d'Etat du 5 avril 1813.)

Son rôle de surveillance s'applique au travail des enfants, des filles mineures (loi du 2 novembre 1892), à l'hygiène et à la protection des travailleurs dans les manufactures. (Loi du 10 mars 1894.)

Il reçoit les délibérations des conseils municipaux et leurs avis sur les projets d'arrêtés à prendre par les maires relativement à la santé publique. (Loi du 15 février 1902.)

Enfin il centralise les arrêtés des maires relatifs à la police sanitaire, préside les commissions sanitaires qui les examinent et puis le transmette au préfet avec leur avis. (Circ. Intérieur du 30 mai 1903.)

CHAPITRE VI

ATTRIBUTIONS DU SOUS-PRÉFET RELATIVES A L'EXÉCUTION DES TRAVAUX PUBLICS

La compétence du sous-préfet qui est entière dans l'enquête *de commodo et incommodo* n'est pas aussi grande dans l'enquête prescrite par ordonnance du 23 août 1826. Cette enquête a pour but de déclarer d'utilité publique certains terrains expropriés en vue de travaux futurs ; elle est ordonnée par le préfet, et le sous-préfet doit proposer des commissaires à

la nomination du préfet et donner son avis motivé sur les résultats de l'enquête. (Circulaire du 22 mars 1883.)

Dans l'enquête parcellaire ordonnée par la loi du 3 mai 1841 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, outre qu'il convoque le jury et nomme l'un des experts, comme nous l'avons déjà vu, il est président de la commission d'enquête et envoie au préfet les réclamations des intéressés dont il fait un rapport auquel il joint ses observations.

Le sous-préfet est appelé à donner son avis dans certains cas. Les demandes d'autorisation de prises d'eau ou établissements d'usines sont soumises à une enquête dont le sous-préfet transmet au préfet les résultats avec son avis. (Circ. Travaux publics, 23 octobre 1851.) Il donne également son avis sur les demandes de curage et doit être consulté sur l'utilité des nouveaux passages d'eau et sur les projets de tarif (Circ. Travaux publics. 30 août 1852.)

Enfin, le sous-préfet peut être délégué par le préfet pour passer l'adjudication « de travaux d'entretien ou de réparations ordinaires ou de travaux neufs dont la dépense n'excèdera pas 15.000 francs ».

« Pour les adjudications des travaux des chemins de grande communication et d'intérêt commun, lorsque les travaux devront s'exécuter sur le territoire d'un seul arrondissement, l'adjudication pourra être passée à la sous-préfecture par le sous-préfet prési-

dent, deux membres du conseil général ou d'arrondissement et en présence de l'agent-voyer en chef ou d'arrondissement. » (Instruction générale sur les chemins vicinaux du 6 décembre 1870.)

CHAPITRE VII

ATTRIBUTIONS DES SOUS-PRÉFETS RELATIVES A LA VOIRIE

1° *Grande voirie*. — C'est à la préfecture ou à la sous-préfecture que l'on doit adresser toute demande d'alignement. Les chefs de gare doivent y adresser les livrets de tarifs et communiquer la liste des accidents (ordonnance du 1^{er} novembre 1846 art. 59). Pour l'établissement de nouveaux passages d'eau et lacs, le sous-préfet doit donner son avis sur leur utilité (circulaire, 30 août 1852).

2° *Petite voirie*. — « Les délibérations des conseils municipaux (relatives au déclassement des chemins vicinaux ordinaires) seront immédiatement transmises au préfet avec l'avis des agents-voyers et du sous-préfet. » (Art. 3, instruction générale du 6 décembre 1870.)

Les attributions d'informations sont peu nombreuses, car en cette matière les sous-préfets ont des pouvoirs de décisions propres assez étendus ; nous les avons d'ailleurs examinés dans notre premier chapitre.

TITRE III

Attributions des Sous-Préfets en matière d'Agriculture, d'Industrie et de Commerce

CHAPITRE I

Agriculture

Ils président les concours agricoles régionaux ou spéciaux, les comices et les comités agricoles ; attribution toute honorifique.

Ils reçoivent et instruisent les demandes en modération d'impôts des petits cultivateurs et ouvriers nécessiteux qui ont éprouvé des pertes de récoltes, de bestiaux ou de maisons par suite d'événements extraordinaires tels que la grêle ou l'inondation.

Ils délivrent aussi des permis de chasse. Cette compétence leur a été donnée par le décret du 13 avril 1861. (Art. 6, § 3.) C'est une simple formalité, car le sous-préfet ne peut refuser la délivrance du permis lorsque la demande est accompagnée des pièces exigées qui sont l'extrait du casier judiciaire et la quittance du percepteur.

CHAPITRE II

Industrie

Ils ont la surveillance des établissements dangereux ou insalubres ; ils protègent l'enfance, les ouvriers mineurs, etc... Enfin ils tiennent le préfet au courant des mouvements grévistes (Circ. du Commerce du 27 fév. 1884 et cir. de l'Intérieur des 3 juillet 1885 et 20 novembre 1892.)

CHAPITRE III

Commerce

Les sous-préfets interviennent dans les élections, l'article 4 de la loi du 8 décembre 1883 dit que le maire de chaque commune enverra la liste des électeurs consulaires au préfet ou au sous-préfet, qui fait déposer la liste au greffe du tribunal de commerce et la liste spéciale de chacun des cantons du ressort au greffe de chacune des justices de paix correspondants.

L'ordonnance du 17 avril 1839 donne aux sous-préfets un pouvoir de surveillance en ce qui concerne la vérification des poids et mesures, les étalons et poinçons des bureaux de vérification.

TITRE IV

Attributions en matière d'Instruction publique et Cultes

CHAPITRE I

Instruction publique

§ 1. — *Enseignement secondaire*

Les sous-préfets doivent aviser le préfet lorsqu'ils estiment qu'il y a lieu de s'opposer à l'ouverture d'un établissement privé d'enseignement secondaire. Ce sont eux qui font les enquêtes, s'il y a lieu.

Ils sont membres du bureau d'administration des établissements publics d'instruction secondaire ; en l'absence du recteur et de l'inspecteur d'Académie, c'est à eux que revient la présidence. (Décret du 20 janvier 1886.)

§ 2. — *Enseignement primaire*

Ils exercent une surveillance utile sur les établissements publics d'enseignement. Ils ont le droit d'en-

trée dans les écoles publiques. (Art. 145 du décret du 18 janvier 1887.) Ils reçoivent des rapports des délégués cantonaux. (Loi du 30 octobre 1886, art. 52.)

CHAPITRE II

Cultes

Ils collaborent aux enquêtes faites par le préfet relativement à l'instruction des demandes d'autorisation formées par les congrégations suivant la loi du 1^{er} juillet 1901.

Ils visent aussi les registres sur lesquels les congrégations autorisées donnent des renseignements sur leur organisation et leur administration.

Conclusions

Nous avons tâché de démontrer dans ce second chapitre que le sous-préfet pouvait être facilement remplacé dans ses attributions de surveillance et d'information soit par le préfet, soit par le maire, soit par quelque autre fonctionnaire. On ne doit donc pas s'étonner que de nombreux parlementaires aient demandé sa suppression.

Après avoir étudié nos lois administratives actuelles, on comprend aisément que la suppression de ce fonctionnaire pourrait être faite sans grand dommage,

au contraire la marche des affaires y gagnerait beaucoup. Mais non seulement le sous-préfet, bien qu'ayant de nombreuses attributions, est utile à cause de l'obligation qu'il a d'en référer toujours au préfet, mais aussi on lui a donné des fonctions qu'il ne saurait bien remplir. Que de permis, que d'autorisations que ce fonctionnaire est obligé de délivrer qui ne le regardent guère et pour lesquelles il n'a aucune compétence ! Il est donc très désirable que l'on revise nos lois administratives et qu'on enlève au sous-préfet toutes les fonctions qu'il ne peut bien remplir et qui seraient bien plutôt à leur place dans les pouvoirs du maire ou de quelque autre fonctionnaire. Il est désirable que l'on donne plus d'autonomie au sous-préfet, qu'il puisse agir tout seul sans avoir toujours besoin de transmettre les dossiers au préfet après avoir donné un simple avis. C'est le but que l'on doit se proposer dans la réforme de notre système administratif.

CONCLUSIONS

Dans cette modeste étude nous nous sommes efforcé de démontrer que le sous-préfet n'était pas, tant s'en faut, une quantité négligeable dans la solution des affaires administratives. Il est évident que sa mission est grande et ses attributions fort nombreuses. Pour peu que l'on suive la marche d'une affaire politique ou administrative, il est facile d'apercevoir partout l'action du sous-préfet. Pour si simple qu'elle soit, une affaire quelconque exige la formation d'un volumineux dossier, des renseignements de toutes sortes, l'examen de circonstances nombreuses, bien souvent l'étude d'un point de droit et toujours l'application d'une loi ou d'un règlement. C'est donc folie de croire que le sous-préfet peut être supprimé d'un trait de plume ou par voie budgétaire, comme l'ont proposé certains parlementaires. Jamais le préfet, qui est déjà fort occupé par ses nombreuses attributions, ne pourra donner une décision équitable et réfléchie si un dossier documenté et

régulièrement formé ne lui est pas transmis par la sous-préfecture.

On a invoqué contre cette opinion les progrès de la science moderne, le téléphone, le télégraphe qui sont aujourd'hui d'une grande utilité et qui, selon certains, permettent au préfet de connaître les affaires aussi bien que le sous-préfet. Par ce moyen le préfet pourra avoir un renseignement complémentaire, une idée générale de l'affaire, mais jamais la longue conversation qu'il aura avec un maire ou un agent quelconque ne pourra remplacer un dossier documenté de la sous-préfecture !

On invoque alors le chemin de fer qui permet à notre époque de se déplacer avec une si grande facilité et une si grande célérité. Nous répondons que les voies de communication aussi nombreuses et aussi rapides qu'elles soient ne peuvent suppléer à l'action directe et aux relations immédiates d'un fonctionnaire sur place. Le sous-préfet vit avec ses administrés, il connaît ses opinions politiques, leurs désirs, leurs besoins ; qu'on vienne le consulter, qu'on vienne lui demander un renseignement et il sera à même de le donner plus exactement que l'agent de la préfecture qui viendra faire une enquête dans son arrondissement.

Mais, objecte-t-on, les maires connaissent leurs concitoyens, il sont même mieux indiqués que le sous-préfet pour fournir des renseignements sur les

gens qu'ils voient tous les jours et que les sous-préfets ne voient que tous les mois. Il est donc facile au préfet de les faire venir à la préfecture pour les interroger ? Il y a deux réponses à cette objection. Tout d'abord qui va à la préfecture ? Ce sont les gens aisés ; les déplacements sont, dans certaines régions, fort longs et fort coûteux et les maires qui sont d'ordinaire de simples cultivateurs ne vont pas délaisser le travail de leurs champs, perdre quelquefois plusieurs jours pour aller trouver le préfet. Il leur est beaucoup plus commode, un dimanche ou un jour de marché, d'aller à la sous-préfecture pour leurs affaires et rendre visite au sous-préfet. Enfin, et c'est la réponse au second argument, le préfet ne peut ajouter foi à des renseignements donnés par des hommes appartenant à différents partis, d'opinions tout à fait divergentes et à ce point de vue, il est incontestable que le sous-préfet, agent du gouvernement et en corrélation complète d'idées avec son chef, ne pourra donner que des informations tout à fait satisfaisantes.

Il nous est donc permis de dire, après ces observations, que le sous-préfet est un organe très utile d'information. Le sous-préfet est une pierre de base de notre édifice administratif et on ne peut l'enlever sans grand dommage ; les attributions de ce fonctionnaire sont si nombreuses que l'on serait obligé, après l'avoir supprimé, de reviser toutes les lois et

tous les règlements dans lesquels le législateur ou le minis re lui a conféré des fonctions. On a tenté déjà l'expérience de la suppression des sous-préfets en 1871 et en voici le résultat :

En 1871, après la guerre, dit M. de Crisenoy, sous l'influence des idées de réformes administratives qui se produisaient avec une grande intensité, M. Ernest Picard, alors ministre de l'Intérieur, s'est abstenu de pourvoir à un certain nombre de sous-préfectures vacantes, et il les a fait administrer par des maires ou par des conseillers d'arrondissement délégués à cet effet. Au bout de quelques mois, les délégués ont dû être titularisés ou remplacés par des fonctionnaires réguliers, et cela sur la demande instante des populations. Il paraît que celles-là n'avaient pas pris l'habitude d'aller faire directement leurs affaires à la préfecture !

Dans l'Eure-et-Loir, où le système des délégations a été appliqué aux trois arrondissements, la presse locale a réclamé contre l'expérience à laquelle le département était soumis. La population en attendait la fin avec la plus vive impatience : les journaux de l'époque en témoignent.

A Mantes, un maire, après avoir administré l'arrondissement pendant deux mois comme délégué, en a été nommé sous-préfet, à la demande des habitants. Il en a été de même à Clermont, dans l'Oise. Les arrondissements de Sarlat et de Ribérac ont été

administrés par des conseillers d'arrondissement ; à Quimperlé, les fonctions de sous-préfet ont été remplies pendant deux mois par le maire ; Montbrison a eu aussi, pendant le même espace de temps, un délégué. En outre, les préfets ont pourvu d'eux-mêmes, par des délégations, à un certain nombre de sous-prefectures laissées vacantes à dessein ; et plusieurs, n'ayant pas trouvé parmi les maires ou les conseillers d'arrondissement des candidats présentant de suffisantes garanties d'indépendance, même pour des missions temporaires, ont dû déléguer des conseillers de préfecture. Par suite des indemnités qu'il a fallu allouer aux intérimaires, l'économie réalisée en fin d'année s'est trouvée à peine de 20.000 francs.

Voilà le résultat de l'expérience de 1871 ! »

Le même résultat se produirait aujourd'hui assurément ; quarante années de République n'ont pas changé notre routine administrative et nous sommes restés formalistes et paperassiers comme au premier jour. Gardons le sous-préfet, c'est un fonctionnaire qui, lorsqu'il remplit bien sa fonction, rend de très grands services. Que de petites querelles étouffées par le sous-préfet, que de mesquines et étroites dissensions existant entre tel ou tel petit village ou simplement entre les partis d'une même commune, à propos d'une société chorale ou bien d'une société de pompiers qui ont été arrangées dans le cabinet du

sous-préfet. Ceux qui attaquent ce fonctionnaire ne savent pas le rôle conciliateur qu'il joue au milieu des populations qu'il administre. Supprimez-le, et vous verrez la préfecture assaillie par des réclamations de toutes sortes d'une si faible importance qu'elles seront ignorées pour la plupart et classées définitivement au rang des affaires dont on ne s'occupe pas. La question ne sera donc pas résolue, la querelle n'en sera que plus vive et ces luttes intérieures, si mesquines en apparence, irriteront les esprits et pourront dégénérer en troubles qu'il faudra réprimer par la force. Alors on regrettera le rôle conciliateur du sous-préfet.

Mais considérons maintenant un point de vue de beaucoup plus important, le point de vue social. Le sous-préfet n'est pas seulement un agent politique chargé de faire respecter les lois et de représenter l'Etat dans son arrondissement, ce n'est pas seulement un fonctionnaire administratif à qui incombe la formation de dossiers et la solution de quelques rares affaires, c'est aussi et ce devra être de plus en plus un éducateur et un propagateur des idées de solidarité sociale.

Plus nous allons et plus nous voyons l'Etat accaparer pour le bien-être de ses sujets les services d'assistance et d'instruction. La mentalité et l'instruction des populations des campagnes sont encore malheureusement trop faibles pour comprendre ces grandes

œuvres de solidarité humaine. Il faut faire accepter à ces esprits simples la haute portée de nos récentes lois sur l'enseignement, sur la protection de l'enfance, sur l'assistance médicale gratuite. Les populations agricoles ne voient pas tout d'abord pourquoi il faut s'imposer des sacrifices d'argent pour venir en aide à son semblable, elles ne voient pas le but philanthropique des lois sur les syndicats agricoles, sur les caisses de crédit agricole, sur les caisses d'assurance contre la mortalité du bétail ; il faut quelqu'un pour leur expliquer le mécanisme de ces institutions et surtout le caractère démocratique et humanitaire qu'elles renferment. Qui mieux que le sous-préfet pourrait être désigné pour remplir ce devoir ? Cette tâche lui sera facilitée grâce à la connaissance qu'il a du paysan, grâce aux relations incessantes qu'il entretient avec lui, il provoquera des réunions, des conférences et peu à peu ces populations, désormais instruites, accepteront avec joie les lois de prévoyance nouvelles et feront partie, pour le plus grand bien de tous, de ces associations si utiles et si fécondes.

C'est ce que disait M. Clemenceau, dans une circulaire du 16 avril 1906, au sujet de l'application de la loi d'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables :

« Je ne saurais, Monsieur le Préfet, terminer cette circulaire sans appeler de façon très pressante votre

attention sur l'importance sociale de la loi du 14 juillet 1905. Venant après la loi de 1893 sur l'assistance médicale gratuite, après la loi de 1904 sur les enfants assistés, après la loi de 1902 sur la protection de la santé publique, cette loi de 1905 affirme à nouveau, et de façon éclatante, la volonté du gouvernement de la République de faire passer dans le domaine des faits les principes de solidarité sociale qui sont l'honneur et l'essentielle raison d'être de notre régime démocratique. Mais lorsque de telles lois sont promulguées au *Journal Officiel*, l'œuvre du Parlement est sur ce point terminée ; celle de l'administration commence. Il s'agit pour nous tous d'en surveiller l'application avec une vigilance passionnée, de travailler de toute notre intelligence, avec toute l'ardeur de notre foi laïque et républicaine, à faire produire à ces textes législatifs le maximum d'effet utile.

« La tâche est ardue ; un surcroît de labeur considérable vous sera de ce fait imposé ; il vous faudra dissiper bien des incertitudes, éclairer bien des ignorances, vaincre par une ferme persuasion bien des résistances peut-être. Avant qu'elle ait atteint son stade d'application normale, nous aurons à traverser toute une période transitoire difficile ; pour mettre en route cette lourde machine administrative, un effort particulier sera nécessaire.

« Je compte, Monsieur le Préfet, sur votre dévoue-

ment. Faites appel aussi à tous ceux dont la cordiale collaboration nous est indispensable, aux conseils généraux, aux municipalités, aux citoyens qui, choisis par vous ou délégués par leurs pairs, constitueront les commissions cantonales. Montrez à tous la grandeur morale de cette tâche. Dites à tous que devant la misère humaine doivent disparaître toutes les divisions politiques ou confessionnelles, toutes les passions locales, toutes les rancunes privées. Qu'à votre appel, qu'à votre exemple, chacun, pour assurer le succès de cette œuvre de fraternité, donne le meilleur de son activité et de son cœur. Ce faisant, vous aurez bien mérité de la République. »

Ces principes d'une si haute portée sociale seront le but que devra se proposer le sous-préfet et il justifiera ainsi son vrai rôle d'éducateur.

Il faut donc conserver le sous-préfet et cela pour des raisons administratives et sociales ; mais nous estimons qu'il faut aller plus loin et qu'il faut étendre ses attributions.

Il faut d'abord lui donner plus de responsabilité, il faut qu'il puisse solutionner certaines affaires par lui-même sans avoir besoin de les transmettre au préfet qui, actuellement, juge seul. Ainsi disparaîtrait cette lenteur dans la marche des affaires que l'on reproche tant à notre administration, et ce va-et-vient incessant de dossiers de toutes sortes qui ne cesse d'exister entre la sous-préfecture et la préfec-

ture. Pour cela on devrait aussi donner à l'arrondissement la personnalité civile et ainsi le sous-préfet deviendrait le représentant de l'Etat dans l'arrondissement, responsable au regard du pouvoir central. Mais ce n'est pas ici le lieu d'aborder cette question si controversée.

L'extension des attributions des sous-préfets n'empêcherait nullement de donner aux assemblées locales des libertés plus grandes et des pouvoirs administratifs plus considérables.

Il y a, en effet, une grande distinction entre la centralisation politique que réclament les intérêts nationaux et la centralisation administrative qui est funeste aux intérêts locaux et régionaux.

Cette distinction a été exposée par nombre de théoriciens : citons seulement l'opinion des plus considérables. De Tocqueville a dit : « La centralisation est un mot que l'on répète sans cesse de nos jours et dont personne ne cherche à préciser le sens. Il existe cependant deux espèces de centralisations bien distinctes et qu'il importe de bien connaître. Certains intérêts sont communs à toutes les parties de la nation, tels que la formation des lois générales et les rapports du peuple avec les étrangers ; d'autres sont spéciaux à certaines parties de la nation tels, par exemple, que les entreprises communales. Concentrer dans un même lieu et dans une même main le pouvoir de diriger les premiers, c'est fonder

ce que j'appellerai une centralisation gouvernementale. Concentrer dans la même main le pouvoir de diriger les seconds, c'est fonder ce que j'appellerai une centralisation administrative. »

La première est seule féconde et même indispensable pour que le pouvoir central soit fort, la seconde est détestable. De Tocqueville disait d'elle : « La centralisation entretient dans le corps social une sorte de somnolence administrative que les administrateurs ont coutume d'appeler le bon ordre et la tranquillité publique. »

Louis Blanc s'est exprimé sur ce même sujet, mais avec plus de vigueur : « C'est justement parce que l'unité est, de tous les intérêts de la France, le plus incontestable et le plus sérieux, qu'il importe de combattre la confusion d'idées qui, à cet égard, s'est introduite depuis longtemps dans les esprits. Il y a la centralisation vraie, il y a la centralisation fausse. Il y a l'unité, il y a l'étouffement... La centralisation administrative est aussi funeste que la centralisation politique est féconde. La démocratie ne peut rendre, suivant nous, les peuples heureux et forts que par le jeu et la combinaison de ces deux principes : la centralisation politique, c'est-à-dire la concentration au même lieu et dans les mêmes mains du pouvoir de diriger les intérêts communs à toutes les parties d'une nation, et la décentralisation administrative, c'est-à-dire la liberté laissée aux intérêts purement

spéciaux de se développer suivant la loi des mœurs, des habitudes ou des convenances locales... Il ne faut pas s'y méprendre, si l'unité politique c'est la force, l'unité administrative c'est le despotisme. »

Louis Blanc dit aussi : « La souveraineté du peuple n'existe réellement que dans un pays où les écarts du gouvernement, fût-il né du suffrage universel, ont été soigneusement prévus de manière à être réprimés ; la centralisation administrative rend cette répression impossible ; la charge énorme de responsabilité donnée au gouvernement, et par contre l'inaction, l'indifférence, l'inertie sociale et politique des gouvernés, habitués à tout attendre du pouvoir, la prédominance si grande donnée à la capitale, Paris, mettant si facilement la France à la merci des coups d'Etat ou des Révolutions, l'abus du fonctionarisme par la création d'innombrables places, objets de l'ambition de tant de budgétivores inutiles ; la paperasserie et la complication des formalités ne servant qu'à retarder indéfiniment les affaires les plus simples et pouvant si facilement se régler sur place... aboutissent finalement et fatalement à l'anarchie ou au despotisme le plus effréné. »

Il faut retenir de cette fougueuse critique que les réformes administratives devront toujours tendre à faire passer l'administration des intérêts locaux « aux mains de ceux qui ont compétence pour les gérer,

parce qu'ils les connaissent mieux, parce qu'ils sont à même de les connaître ».

On doit donc s'efforcer de réaliser cette décentralisation administrative si désirable pour tous. La vraie décentralisation administrative consisterait à faire passer les affaires de la main des fonctionnaires à celles des citoyens et constituerait le gouvernement du pays par le pays.

L'acheminement vers cet idéal a commencé avec les lois de 1871 sur les conseils généraux et de 1884 sur les conseils municipaux ; espérons que bientôt une nouvelle loi complètera cette grande réforme.

Mais on peut envisager une autre décentralisation qui consisterait à transporter la solution de certaines affaires du ministre au préfet et du préfet au sous-préfet. Ce dernier moyen serait à proprement parler de la déconcentration, mais nous pensons qu'il serait aussi désirable de le réaliser, car ce serait une étape pour mieux arriver à la vraie décentralisation.

Fortifier les pouvoirs du sous-préfet, l'ériger en représentant responsable de l'Etat en face des assemblées locales plus libres et plus indépendantes serait un sûr moyen de transition entre la centralisation absolue, qui existe actuellement, et l'autonomie la plus complète qu'il faut réaliser.

BIBLIOGRAPHIE

Un ancien sous-préfet. — Les sous-préfets. Revue générale d'Administration juin 1894.

Arnaud. — Le rôle social du sous-préfet dans une démocratie. Revue générale d'Administration juin-juillet 1907.

Avenel (vicomte d'). — La réforme administrative.

Barrot (Odilon). — La centralisation et ses effets.

Béquet. — Répertoire du droit administratif, Mot : Décentralisation.

Berthélemy. — Traité de droit administratif.

Bluzet. — Les attributions des sous-préfets. Thèse de Paris, 1902.

Charriaut. — Enquête sur la décentralisation.

Crisenoy (de). — Les sous-préfets. Revue Bleue, 1^{er} janvier 1907.

Durand-Le-Bian. — Les sous-préfets devant la Chambre en 1887.

Ferrand (Joseph). — Un avant-projet de décentralisation administrative.

Fontaine. — Décentralisation et déconcentration.

Hauriou. — Droit administratif.

— Répertoire de droit administratif. Mot : Décentralisation, n° 22.

Hesry. — L'arrondissement. Thèse de Paris.

Journal officiel, 17 février 1895.

Lanlaud. — La décentralisation et les conseils généraux.

Thèse de Paris, 1901.

Le Play. — La réforme sociale en France, chap. LXVI.

Lebrun. — Essai de décentralisation politique et administrative de la France.

Luçay (Comte de). — La décentralisation.

Mercier. — De l'arrondissement et de son administration.

Mesmay (de). — La question des sous-préfets. Projet de réforme administrative.

Monchanin. — Le sous-préfet.

Mony. — De la décentralisation.

Résumé des travaux de la Commission extra-parlementaire de Décentralisation.

Revue politique et parlementaire, août 1900.

Rouchon. — La décentralisation municipale et la loi de 1884.

Thèse Le Puy, 1900.

Vu : Le Président de la thèse

R. JACQUELIN

Vu : le Doyen :

LYON-CAEN

Vu et permis d'imprimer

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris

L. LIARD

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION. — Comment se pose actuellement la question de la suppression des sous-préfets. . .	7

PREMIÈRE PARTIE

Historique et Propositions de loi sur la suppression des sous-préfets

CHAPITRE I. — Historique de l'institution des sous-préfets. — Introduction.	15
§ 1. — Organisation administrative de la Constituante.	17
§ 2. — Constitution de l'an III. — Système de la Convention.	19
§ 3. — Gouvernement consulaire et premier Empire	20
§ 4. — Restauration et Monarchie de Juillet. . .	22
§ 5. — République de 1848.	23
§ 6. — Second Empire.	24
CHAPITRE II. — Troisième République. — Propositions de loi déposées sur la suppression des sous-préfets.	27
Garrigues	10

DEUXIÈME PARTIE

Attributions des Sous-Préfets

Plan de la deuxième partie.	75
Chapitre I. — Attributions d'exécution.	75
§ 1. — Administration communale et administra- tion hospitalière.	76
§ 2. — Recrutement.	82
§ 3. — Contributions directes.	83
§ 4. — Voirie.	87
a) Grande voirie.	87
b) Petite voirie.	88
§ 5. — Mesures d'ordre public et de police.	89
1 ^o Mesures de police générale et réquisition de la force armée.	89
2 ^o Droits de police proprement dits et police sanitaire.	92
a) Loteries.	92
b) Etablissements insalubres de troisième classe.	94
c) Attributions en matière pénitentiaire.	95
d) Autres attributions de police.	96
§ 6. — Nomination d'experts. — Tenue du casier judiciaire administratif ou électoral, legalisa- tions.	97
a) Nomination d'experts.	97

b) Tenue du casier judiciaire administratif ou électoral.	98
c) Légalisations.	99
Conclusions du premier chapitre.	99
 Chapitre II. — Attributions de surveillance et d'information. — Introduction au deuxième chapitre.	101
TITRE I. — <i>Attributions relatives à l'organisation et à l'administration générale de l'Etat, du département, de l'arrondissement et des communes.</i>	105
CHAPITRE I. — Attributions relatives à l'organisation et à l'administration de l'Etat.	105
<i>Section I.</i> — Attributions relatives à l'organisation des pouvoirs publics.	105
<i>Section II.</i> — Attributions relatives à l'exercice des droits publics.	107
<i>Section III.</i> — Attributions de transmission, d'information et de surveillance.	108
<i>Section IV.</i> — Attributions relatives à l'administration des finances de l'Etat.	109
§ 1. — Attributions relatives au domaine.	109
§ 2. — Attributions relatives aux dettes de l'Etat.	111
§ 3. — Attributions relatives aux impôts perçus pour le compte de l'Etat.	111
CHAPITRE II. — Attributions des sous-préfets relatives à l'administration et à l'organisation du département.	113

CHAPITRE III. — Attributions des sous-préfets relatives à l'administration et à l'organisation de l'ar- rondissement	114
CHAPITRE IV. — Attributions des sous-préfets relatives à l'administration et à l'organisation de la commune	114

TITRE II. — *Attributions des sous-préfets relatives
aux divers besoins généraux d'administration
auxquels pourvoient les services publics.*

CHAPITRE I. — Justice et service pénitentiaire . . .	120
CHAPITRE II. — Attributions en matière d'assistance .	121
CHAPITRE III. — Attributions en matière de prévoyance.	122
CHAPITRE IV. — Attributions en matière militaire . .	123
CHAPITRE V. — Attributions en matière d'hygiène et de salubrité publique	124
CHAPITRE VI. — Attributions relatives à l'exécution des travaux publics.	125
CHAPITRE VII. — Attributions relatives à la voirie . .	127
§ 1. — Grande voirie	127
§ 2. — Petite voirie.	127

TITRE III. — *Attributions des sous-préfets en matière
d'Agriculture, d'Industrie et de Commerce.*

CHAPITRE I. — Agriculture	128
CHAPITRE II. — Industrie.	129
CHAPITRE III. — Commerce	129

TITRE IV. — *Attributions en matière d'Instruction*

<i>publique et Cultes</i>	130
CHAPITRE I. — Instruction publique	130
§ 1. — Enseignement secondaire.	130
§ 2. — Enseignement primaire.	130
CHAPITRE II. — Cultes	131
Conclusions de la deuxième partie	131
CONCLUSIONS	133
BIBLIOGRAPHIE.	146

